
mujer y desarrollo

Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe

Lorena Frías

Victoria Hurtado



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Asuntos de Género

Santiago de Chile, marzo de 2010



Este documento fue preparado por Lorena Frías y Victoria Hurtado, consultoras de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID “Políticas e Instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe. Componente 4: Desarrollo de indicadores de género: capacidades de las instituciones de estadísticas y de las oficinas de la mujer (AEC/07/004) financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y la Cuenta para el desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4170 ISSN versión electrónica 1680-8967

ISBN: 978-92-1-323387-0

LC/L.3174-P

N° de venta: S.09.II.G.148

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Violencia contra las mujeres: reconocimiento y protección en los ámbitos internacional, regional y nacional	11
1. Marco teórico y regulación internacional de la violencia contra las mujeres	11
1.1 La invisibilidad histórica de la violencia contra las mujeres	11
1.2 La frontera ideológica de lo público/privado	13
1.3 La violencia como herramienta de opresión y control.....	14
1.4 Violencia estatal y violencia doméstica: el <i>continuum</i> de la violencia contra las mujeres	15
2. Reconocimiento a la violencia y protección a las víctimas en América Latina y el Caribe	16
2.1 Criminalización de la violencia doméstica.....	16
2.2 Lo universal y lo particular de la violencia contra las mujeres	18
2.3 Tipos de violencia sancionable.....	19
2.4 La victimización de las mujeres	20
2.5 La información sobre violencia	20
II. Diagnóstico de la información disponible	23
1. Información sobre violencia en el mundo consignada en la base de datos del Secretario General	23
1.1 Análisis general de los datos	24
1.2 Información sobre violencia en América Latina y el Caribe	28

2. Análisis de las condiciones y estado de desarrollo de la información para la elaboración de indicadores en América Latina y el Caribe.....	31
---	----

III.Hoja de ruta 39

Etapa 1: Relegitimación de la violencia contra las mujeres.....	39
Etapa 2 Formación intersectorial y entre poderes públicos.....	40
Etapa 3. Homologación de categorías de registro en ámbitos sectoriales afines y y potenciación de este tipo de información a través de una ficha única	41
Etapa 4. Línea base	41
Etapa 5. Acuerdos y protocolos de colaboración por sector uy por nivel.....	42
Etapa 6. Marco jurídico sobre violencia y definición de competencias y funciones	43

IV.Conclusiones y recomendaciones 45

Bibliografía	49
Serie mujer y desarrollo: números publicados	51

Índice de cuadros

CUADRO 1	EXISTENCIA DE INFORMACIÓN DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN.....	25
CUADRO 2	TIPO DE INFORMACIÓN DE CUERDO A REGIÓN.....	25
CUADRO 3	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN	25
CUADRO 4	PERSPECTIVAS DE INFORMACIÓN E INSTRUMENTOS UTILIZADO PARA SU OBTENCIÓN	26
CUADRO 5	TIPO DE VIOLENCIA DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN	26
CUADRO 6	PERSPECTIVA DE LA INFORMACIÓN DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN	27
CUADRO 7	ESPACIO AL QUE SE REFIERE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN.....	27
CUADRO 8	EXISTENCIA DE INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	28
CUADRO 9	TIPO DE INFORMACIÓN EN SUBREGIONES	28
CUADRO 10	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN EN SUBREGIONES.....	29
CUADRO 11	PERSPECTIVA DE LA INFORMACIÓN EN SUBREGIONES	29
CUADRO 12	PERSPECTIVA DE LA INFORMACIÓN E INSTRUMENTO UTILIZADO PARA SU OBTENCIÓN	30
CUADRO 13	TIPO DE VIOLENCIA DE ACUERDO A SUBREGIÓN	30
CUADRO 14	ESPACIO AL QUE SE REFIERE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA DE ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN	31
CUADRO 15	EXISTENCIA DE INFORMACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA EL CÁLCULO DE LOS INDICADORES	33
CUADRO 16	INFORMACIÓN EXISTENTE EN PAÍSES CON MAYORES DATOS PARA EL CÁLCULO DE INDICADORES	34

Resumen

El documento que se presenta es el resultado de una investigación sobre la información disponible para la construcción de indicadores en violencia en el mundo y particularmente en América Latina y el Caribe, primer eslabón del diseño de toda política pública y social. Los indicadores propuestos por el Grupo de Amigos de la Presidencia sobre indicadores de violencia contra la mujer de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas y aprobados por esta última (Nueva York, 2009) han sido un insumo para facilitar a los países el registro de la violencia de género y hacer más eficaz la respuesta estatal frente a ésta. Por su parte, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con la voluntad de fortalecer la labor del Secretario General en su Campaña para poner fin a la violencia contra las mujeres por aunar mayores esfuerzos para combatir este tipo de violencia, se ha incorporado como indicador la muerte de mujeres de mano de sus parejas o ex parejas.

El análisis realizado evidencia dos aspectos de un mismo problema; las opciones políticas y jurídicas que han marcado las tendencias en el tratamiento de la violencia, y su impacto en las formas de registro y de generación de información, que permitan configurar el mapa estadístico de la violencia de género.

Ambos aspectos resultan centrales para reflexionar sobre el enfoque que ha prevalecido en materia de regulación de la violencia, implementación de políticas públicas y en el impacto que estas tienen en la definición de los objetivos, instrumentos y características de los sistemas de registro estadísticos y administrativos.

Introducción

Casi dos décadas han pasado desde que la violencia contra las mujeres se constituyera en uno de los temas más relevantes de la agenda internacional en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres¹. Desde la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993 y hasta la última resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas² para aumentar los esfuerzos por la erradicación de la violencia contra las mujeres, mucho se ha avanzado. El reconocimiento y comprensión de la problemática, la adopción de instrumentos específicos para combatirla, la fuerza con que ha permeado las instancias e instrumentos generales de derechos humanos, la adopción de legislaciones y políticas sociales nacionales destinadas al tratamiento y protección de las víctimas, entre otras, permiten dar cuenta de la inclusión de este tema en el *mainstream* de los derechos humanos. Aún así, millones de mujeres en el mundo siguen siendo objeto de violencia y, a pesar de los esfuerzos multilaterales, regionales y nacionales, ésta no parece ceder.

La violencia contra las mujeres es un elemento central de desigualdad y discriminación entre hombres y mujeres. En efecto, de acuerdo a la CEPAL:

“La cultura de la desigualdad que ampara la violencia se inscribe en la de por sí violenta desigualdad de oportunidades, el desigual

¹ De lo que da cuenta la Recomendación General N° 19 del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW); la Declaración de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; los Informes de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres; el Protocolo a la Convención Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Derechos de las Mujeres; el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional; la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el Estudio a fondo de todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer encomendado por la Asamblea General en su resolución 58/185 de 2006; la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Resolución 61/143 para intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.

² Véase Asamblea General, A/Res/62/133 del 7 de febrero de 2008.

acceso a los recursos y servicios de la justicia, la discriminación laboral y salarial así como la desigual distribución del poder y del tiempo entre mujeres y hombres.

La desigualdad también se expresa en el inequitativo acceso de las mujeres a la justicia, la disparidad de trato en los servicios públicos y las evidencias de impunidad señaladas en el Estudio a fondo del Secretario General y estudios regionales de organismos de derechos humanos” (CEPAL, 2007.)

A pesar de que sus expresiones varían de acuerdo a los contextos culturales en que esta se ejerce, su práctica es universal y su impacto, aunque devastador para todas sus víctimas, se exacerba ante situaciones de pobreza y exclusión, y en situaciones de conflicto armado. El lugar social que ocupan las mujeres en nuestras sociedades y en particular el de aquellas que hacen parte de aquellos grupos más vulnerabilizados como las migrantes, indígenas, niñas y adolescentes, entre otras, constituyen factores que afectan de manera dramática las condiciones de vida de la población femenina y sus posibilidades futuras de desarrollo personal y colectivo.

¿Qué ha pasado? ¿Por qué a pesar de los esfuerzos realizados el problema persiste y según algunos/as se agrava? ¿Se trata de ineficacia en el diseño y/o en la implementación de marcos jurídicos y de política pública? Se trata de un problema de enfoque conceptual o de una sobre-especificidad en el tratamiento de la violencia contra las mujeres que ha impedido insertar la problemática en agendas más amplias? O ¿se trata de una deficiencia en la gestión de las políticas públicas en esta materia que expresan la falta de transversalización de dichas medidas? Lo más probable es que lo avanzado permita hoy remirar esta brecha entre lo formal en términos de legislación y política pública y su implementación de manera más crítica.

Uno de los aspectos más urgentes y deficitarios a la luz de los resultados de hoy en materia de disminución —si no erradicación— de la violencia contra las mujeres es que no es posible medir el impacto de las medidas adoptadas, en tanto no existen, salvo excepciones³, sistemas de registros unificados que orienten la respuesta estatal al permitir conocer la magnitud de la violencia contra las mujeres. Es reciente el esfuerzo por uniformar criterios para la recolección de información pero aún insuficiente para dar por cumplida la obligación jurídica que han contraído los Estados en materia de generación de información.

Por su parte, los marcos legales adoptados en gran parte de los países del mundo, si bien han sido claves en el reconocimiento y visibilización de una problemática históricamente ocultada, también revelan en su aplicación graves deficiencias producto de la persistencia de prácticas discriminatorias hacia las mujeres por parte de los operadores de justicia, la falta de recursos, etc., todo lo cual contribuye a que la impunidad en estas materias se haga parte del mecanismo de reproducción de la violencia y de dominación de las mujeres.

Desde la política social, se cuenta con experiencias disímiles en relación al tratamiento de la problemática. Comisarías para mujeres, casas de acogida y/o de refugio, asistencia médica y legal, en el marco de políticas que buscan generar las condiciones de tratamiento y atención a las víctimas, han sido parte del repertorio adoptado en América Latina y el Caribe. Todas ellas y otras, sin embargo, aparecen como experiencias aisladas en relación a los marcos de política social más generales que no alcanzan a transversalizarse en el quehacer del Estado, obligando a una reflexión más profunda. Este estudio pretende evidenciar dos aspectos de un mismo problema, las opciones políticas y jurídicas que han marcado las tendencias en el tratamiento de la violencia y su impacto en las formas de registro y de generación de información, que permitan configurar el mapa estadístico de la violencia de género.

En efecto, este documento es el resultado de una investigación sobre la información disponible para la construcción de indicadores de violencia en el mundo y particularmente en América Latina y el Caribe, primer eslabón del diseño de toda política pública y social. Los indicadores propuestos por el Grupo de amigos de la Presidencia sobre indicadores de violencia contra la mujer de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, y aprobados por esta última en febrero de 2009, han sido un insumo

³ Canadá, Dinamarca y Rumania.

para facilitar a los países el registro de la violencia de género y, con ello, hacer más eficaz la respuesta estatal frente a ésta. Por su parte, desde la CEPAL y con la voluntad de fortalecer la labor del Secretario General en su Campaña para poner fin a la violencia contra las mujeres (2008-2015) por aunar mayores esfuerzos para combatir este tipo de violencia, se ha incorporado como indicador la muerte de mujeres ocasionada por su parejas o ex pareja íntima..

El marco jurídico en el que se inscribe este estudio es el de derechos humanos, contenido en diversos tratados internacionales en esta materia —generales y específicos— en tanto reconocen por una parte el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y, por otra, las obligaciones que asumen los Estados Partes en términos de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole y sin discriminación alguna para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

I. Violencia contra las mujeres: reconocimiento y protección en los ámbitos internacional, regional y nacional

1. Marco teórico y regulación internacional de la violencia contra las mujeres

El enfoque y la comprensión sobre la violencia de género es un fenómeno que va de menos a más, en el sentido que es a través de los años que se ha logrado arribar a un consenso respecto de sus causas, consecuencias e impacto en las mujeres. Así, tanto desde la vertiente de los derechos humanos como desde los aportes teóricos de las feministas, en una tensión productiva, se pueden identificar los elementos que la caracterizan:

1.1 La invisibilidad histórica de la violencia contra las mujeres

Durante la década de 1990 los estudios feministas cuestionaron una serie de conceptos a la base de la tradición occidental del pensamiento de los derechos humanos porque invisibilizaban la experiencia y las necesidades de las mujeres, entre ellas la violencia de la que eran objeto prácticamente en todas las culturas y sociedades. Así la noción de sujeto universal generalizaba las experiencias y necesidades estrictamente masculinas, haciendo de éstas el parámetro de lo humano (Mackinnon, 1989).

El sujeto universal que esconde el parámetro masculino y al que hacen referencia normas y tratados generales de derechos humanos es sustituido, desde los aportes feministas, por un sujeto contextualizado y sexuado, que reconoce el sexo/género como diferencia primaria e irreductible, y dentro de ella los múltiples factores que hacen que las expresiones de discriminación y la violencia varíen de acuerdo a la edad, clase, raza y etnia, religión, nacionalidad, entre otros. Cuando los derechos de los individuos se enuncian de manera abstracta y neutra, develan un universalismo que, omitiendo precisar el sexo, deviene en sujeto y norma masculina. En la base la construcción de los derechos humanos se encuentra la distinción jerarquizada entre lo universal/masculino y lo específico/femenino.

Previo a 1990 el proceso de cara al reconocimiento de los derechos de las mujeres en las Naciones Unidas descansó en dos pilares, uno dado por la inclusión del principio de igualdad y no discriminación en iniciativas y tratados de carácter general y, el otro, fundado en la creación de instancias, programas y tratados o convenciones específicas (Kouvo, 2005). Ni bajo la interpretación y aplicación de los tratados generales de derechos humanos, ni bajo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), la violencia en todas sus formas fue parte central de la agenda de derechos humanos⁴. Sólo a partir del año 1992 el tema empieza a cobrar relevancia con la elaboración que hace el Comité de la CEDAW de su recomendación General N° 19 (CG N° 19)⁵. Junto con subsanar la ausencia de referencia explícita sobre violencia en la CEDAW, el comité afirma que la violencia es una forma de discriminación que “afecta gravemente el goce y ejercicio de los derechos y libertades sobre la base de la igualdad con el hombre” y que, por lo tanto, hace parte de la definición de la discriminación del Artículo 1 de la Convención.

Estos derechos y libertades ya estarían reconocidos en el derecho internacional y en otras convenciones de derechos humanos por lo que la invisibilidad es un problema de interpretación y aplicación más que un problema de inexistencia del hecho o del derecho. El tema si bien ha sido abordado ante todo desde tratados y comités de supervisión específicos, como la CEDAW y en el caso de América Latina y el Caribe en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) —ha ido permeando el trabajo de otras instancias de seguimiento de las Naciones Unidas, aunque a veces muy lentamente)— como es el caso de la Recomendación General N° 25 del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) que recién en el año 2000 incorporará el análisis interseccional como parte del trabajo, abriendo la posibilidad de mirar el impacto de la violencia en grupos especialmente vulnerabilizados.

Si bien el Comité de la CEDAW se refiere en la Recomendación N°19 a las diferentes manifestaciones de la violencia y su relación con actitudes y tradiciones culturales, no llega a hacer referencia explícita al cruce entre género y etnia, reproduciendo la invisibilidad que critica y generalizando la experiencia de las mujeres blancas y occidentales como la de todas las mujeres. Durante la década de 1990 esta situación será uno de los debates más fructíferos al interior del movimiento de mujeres cuyas referencias pueden seguirse a través de la Plataforma de Acción de Viena (1993) y luego en la de Beijing (1995) que gradualmente van adoptando un enfoque que, por una parte, mira las manifestaciones específicas de la violencia y su relación con determinadas tradiciones culturales y creencias religiosas, y por otra visibiliza a grupos de mujeres particularmente vulnerables a la misma.

A partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, la violencia se instala en el corazón de los derechos humanos, marcando la era del *mainstreaming* de la violencia a nivel internacional. Antes de finalizar el año, y como resultado de dicha Conferencia, el sistema de las Naciones Unidas(1993a) adoptará la Declaración sobre Violencia contra las Mujeres y en menos de un año se creará la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias.

⁴ Salvo el Art. 6 de la CEDAW que refiere al tráfico de mujeres que hoy hace parte de las expresiones de la violencia basada en el género.

⁵ Antes de la Recomendación General N° 19, el Comité elaboró el N° 12 y el N° 14. El primero llama a los Estados a entregar información estadística sobre la violencia contra las mujeres y a adoptar servicios que permitan su tratamiento. El Comentario General No. 14 refiere a la mutilación genital femenina.

En el año 2000 y bajo la Recomendación General N° 25, el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) reconocerá que la discriminación racial no afecta de la misma manera a hombres y a mujeres: “Este tipo de discriminación no es detectable si no hay un reconocimiento explícito de las diferentes experiencias de vida que tienen hombres y mujeres” (Comité CERD, 2000), confirmando la invisibilidad de género que había tenido ésta en el Comité, el último en adoptar un análisis integrador de las relaciones de género. Distingue una serie de manifestaciones de violencia racial que afectan de manera exclusiva o desproporcionada a las mujeres, y cuyas consecuencias también tienen un impacto específico para ellas, y propone un método de análisis para superar dicha ausencia.

Es en el ámbito regional de protección de los derechos humanos donde el debate dará sus frutos primero, en términos de adopción de instrumentos jurídicos vinculantes con el Protocolo sobre Derechos de las Mujeres en África a la Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos y la Convención de Belem do Para. El primero adopta una mirada más contextualizada de las formas de violencia que afectan a las mujeres en esa región del mundo y la segunda establece mecanismos de protección concreta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir de entonces, se hará parte integral del discurso de las Naciones Unidas, como lo demuestra la resolución de la Asamblea General sobre la Violencia contra las mujeres (Naciones Unidas, 2007).

1.2 La frontera ideológica de lo público/privado

El legado de derechos humanos de las revoluciones liberales de América del Norte y Europa, especialmente la Revolución Francesa en 1789, excluyó a las mujeres del reconocimiento de iguales derechos en la esfera pública y las confiscó ideológica y jurídicamente a la esfera de lo doméstico y reproductivo (Gómez Isa, 2003). Así, sobre la base de esta distinción, el espacio público se concibió como el espacio de los ciudadanos, de la relación entre pares hombres y en última instancia el de la presencia del Estado respecto de cuyos abusos los derechos humanos protegerían. El espacio privado se ligó a la familia, entidad natural en la que mujeres tienen un mismo estatus, el de desiguales frente al jefe de familia. “La distinción público/privado separa y concentra formas jurídicas de poder propias de la función del Estado Moderno” (Charlesworth, 1991). Más aún, la distinción enmascara el poder de lo público sobre lo privado que aparece como desprovisto de todo control estatal en la ficción liberal. En efecto, “las violaciones de derechos que las normas legales tratan de prevenir refieren a la esfera pública en tanto controladas por el Estado” (Gómez Isa, 2003). Las mujeres estando relegadas al mundo privado, espacio que supuestamente no controla el Estado y en el que se producen las principales violaciones a sus derechos, quedan excluidas por tanto de dicha protección. Charlotte Bunch ha señalado que esta dicotomía entre las esferas pública y privada se ha utilizado de manera amplia para justificar la subordinación de las mujeres y para excluir del escrutinio público los abusos en materia de derechos humanos cometidos en el ámbito privado (Gómez Isa, 2003).

Un intento tímido de dar cuenta de la articulación de lo público y lo privado en la discriminación hacia las mujeres es la CEDAW. En su definición de la discriminación establece que ésta puede darse en la esfera social, política, económica, cultural o en cualquier otra esfera. Más aún, el Artículo 16 refiere a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres al interior de la familia y ya no sólo, como en las convenciones generales, a la protección de la familia (como si no estuviera compuesta por personas) y/o a la protección de la maternidad. Es sin embargo en la Recomendación General N° 21 en la que se explicita desde donde parten analíticamente, al señalar que: “Históricamente, la actividad humana en las esferas pública y privada se ha considerado de manera diferente y se ha reglamentado en consecuencia. En todas las sociedades, por mucho tiempo se han considerado inferiores las actividades de las mujeres que, tradicionalmente, han desempeñado su papel en la esfera privada o doméstica” (Naciones Unidas, 1994).

Ahora bien, la distinción entre lo público y lo privado va cobrando una doble dimensión. Por una parte la academia feminista pone el énfasis en la construcción de esta dicotomía como base de la sociedad moderna y de la discriminación de las mujeres, y por otra, desde el discurso de los derechos humanos, empiezan a verse las implicancias que esta división tiene en términos de la obligación de

respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La violencia contra las mujeres es perpetrada fundamentalmente por actores no estatales. La Recomendación General N° 19 sobre violencia hacia las mujeres, junto con definir que la violencia basada en el género es aquella que tiene por objeto a la mujer por el hecho de ser tal o que la afecta de manera desproporcionada, especifica que se practica tanto en el ámbito público como en el privado, en tiempos de normalidad o durante períodos de conflicto armado, que puede perpetrarse tanto por autoridades públicas como por actores no estatales, y que en ambos casos el Estado tiene obligaciones que cumplir (Naciones Unidas, 1992). En particular, el Estado es responsable por los actos que cometan privados si falla en ejercer debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y compensar los actos de violencia, situación refrendada a nivel jurisprudencial con el caso Velázquez-Rodríguez⁶.

Desde allí en adelante, son otros los referentes que empiezan a abrirse camino en el discurso de derechos humanos para dar cuenta de los espacios en los que la violencia basada en el género se ejerce. La Declaración Universal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer alude a la familia, la comunidad y el Estado como los espacios en los que las vidas de las mujeres transcurren, y por tanto donde sufren la violencia, independientemente de que sea ejercida por funcionarios o autoridades públicas o por terceros privados. La Declaración es el punta pie inicial del desarrollo de *hard law* y cuyo corolario serán la Convención Belém do Pará y el Protocolo Africano sobre Derechos de las Mujeres.

1.3 La violencia como herramienta de opresión y control

Los informes de la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la mujer entre los años 1994 y 2000 articulan el discurso feminista sobre la violencia con el de derechos humanos⁷. La violencia contra las mujeres es la expresión brutal de la discriminación de género, tiene su origen en el espacio doméstico y se proyecta a la esfera pública. Constituye un dispositivo eficaz y disciplinador de las mujeres en su rol subordinado y es por tanto un componente fundamental en el sistema de dominación, no un mero acto de abuso individual, de acuerdo a la Relatora:

“... la violencia doméstica es una poderosa herramienta de dominación. La violencia contra las mujeres en general y la doméstica en particular, son componentes esenciales en sociedades que oprimen a las mujeres, dado que esta violencia no solo se origina sino que también sostiene los estereotipos de género dominantes y se utiliza para controlar a las mujeres en el único espacio tradicionalmente dominado por las mujeres, el hogar” (Naciones Unidas, 1996).

“La preponderancia de la ideología familística dentro y fuera de las paredes del hogar arraiga a las mujeres en roles de cónyuges y madres e impide su acceso a roles no tradicionales. Esta ideología expone a las mujeres a la violencia tanto dentro como fuera del hogar reafirmando su status de dependiente en particular entre mujeres pobres y trabajadoras, y exponiendo a aquellas que no encajan o adscriben a los roles tradicionales a crímenes de odio basados en el género. Esta estigmatización nutre y legitima la violencia contra las mujeres” (Naciones Unidas, 1999).

La noción de patriarcado re-emerge para enfatizar el componente de poder en las relaciones de género. Se trata de un sistema de dominación masculina enraizado en las normas sociales, culturales, en las estructuras políticas y jurídicas, en las economías locales y globales que requiere de la violencia como dispositivo real y simbólico para el disciplinamiento de las mujeres. Tiene expresión particular en diferentes momentos históricos y en las diferentes culturas e intersecta con otros sistemas de subordinación y exclusión. Varios de los mecanismos de dominación y control masculinos son comunes a las diferentes culturas: explotación del trabajo productivo y reproductivo; control sobre la sexualidad de las mujeres; y factores como el desplazamiento, la migración, los conflictos armados o incluso formas de construcción nacionalista que exacerbaban aún más las condiciones de desigualdad en que viven las mujeres, haciéndolas más vulnerables a la violencia masculina (Naciones Unidas, 2006a).

⁶ Velásquez- Rodríguez vs Honduras. CIDH, Sentencia de 29 de julio de 1989, Serie C No. 4.

⁷ Para más referencias ver Rachael L. Johnstone ‘*Feminist Influences on the United Nations Human Rights Treaty Bodies*’ (2006), 28 Human Rights Quarterly 148; UNCHR Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias, UN doc. E/CN.4/1999/68).

1.4 Violencia estatal y violencia doméstica: el *continuum* de la violencia contra las mujeres

Si bien hay múltiples referencias al impacto que tiene la violencia estatal —sea por la existencia de conflictos armados o por regímenes represivos— en el ejercicio y goce de derechos de las mujeres en resoluciones, reportes y estudios de Naciones Unidas en materia de violencia, es a mediados de los años noventa que se desarrolla el tema en profundidad. La violencia doméstica acaparó toda la atención del movimiento de mujeres, en la medida que permitía visibilizar la discriminación de que eran objeto en un ámbito no protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El ámbito público estatal en contextos de guerra o de represión generalizada contra la población civil no había ocupado el mismo interés de las activistas feministas, en tanto por una parte remitían a un espacio público exacerbadamente masculino (la guerra/estado militar) y por otra referían a tiempos de anormalidad y excepción.

La desproporcionalidad con que ciertos actos perpetrados en contextos de anormalidad impactan en el goce de los derechos humanos de las mujeres en relación a los varones, la diferencia en el tipo de abusos, y la impunidad con que los Estados han tratado en particular la violencia contra las mujeres, dio lugar a dos tipos de reflexión en el ámbito de los derechos humanos y del derecho humanitario: uno que se inicia con el informe elaborado por la Relatora Especial contra la Violencia (Naciones Unidas, 1998) y cristaliza en la adopción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional; y otro que se desarrolla a la sombra de los conflictos armados y refiere a la violencia estatal sistemática y generalizada, aunque no referido a conflictos armados no internacionales.

En relación a la primera vertiente, hasta la aprobación del Estatuto de Roma el Derecho Humanitario sancionaba la violencia sexual, y en particular la violación, como una ofensa que no alcanzaba la gravedad que tienen otros actos perpetrados en contextos armados⁸. Entregada la administración de justicia a los Estados en aquellos casos, estos obviaron hacerlo reforzando la impunidad existente. La jurisprudencia de los Tribunales *ad hoc* para la Ex Yugoslavia y Ruanda⁹ sirven como constatación jurídica de la violencia sexual ejercida hacia las mujeres en contextos de conflicto armado, y como antecedente para el proceso de criminalización de conductas bajo el Estatuto de Roma¹⁰.

En los regímenes dictatoriales de corte militar, la lógica con que se ejerce y opera la violencia sexual contra las mujeres es similar. Se trata de violencia sexual que se ejerce de manera sistemática y generalizada sobre una población civil y que puede llegar incluso a constituirse en crímenes de lesa humanidad¹¹. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995) visibiliza formas específicas de violencia sexual contra las mujeres —violación, embarazo forzado, y esclavitud sexual, entre otras— y las identifica como crímenes de guerra y/o crímenes de lesa humanidad, ubicándolas dentro de las conductas más graves en el derecho internacional. Recalca la necesidad de adoptar medidas para investigar y castigar a los miembros de la policía, fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que ejerzan violencia contra las mujeres en ambos escenarios.

La profundización en el análisis de las causas y consecuencias de la violencia estatal sea en contextos de conflicto armado —que en la década de 1990 eran en su mayoría de carácter interno— o de violaciones masivas a los derechos humanos, desplazó el énfasis hacia la violencia público/estatal. Al visibilizar la violencia contra las mujeres en el espacio público a la par con la que se ejerce en el ámbito privado, se develó el carácter sistémico y estructural que ésta tiene. En efecto, la relación entre violencia doméstica/privada y violencia estatal sugiere un *continuum* en el uso de la violencia como mecanismo de control sobre las mujeres. En la experiencia de las que la viven, la distinción entre tiempos de paz o

⁸ Cuarto Convenio de Ginebra, Artículo 27 y Art. (4)(2) del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra

⁹ Caso Tadic, Furundzija, Celebici, Foca y caso Akayesu, de los Tribunales Penales Internacionales *ad-hoc* para la Ex Yugoslavia y Ruanda, entre otros.

¹⁰ Arts. 7 y 8 del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

¹¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre 'La violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas párrafo 6: 'Además, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz la violación sexual puede constituir un crimen contra la humanidad cuando reúne las características de dimensión, gravedad y conocimiento del ataque que requiere la legislación. Si es parte de un ataque generalizado o sistemático, la violación constituye una expresión de un crimen contra la humanidad.

tiempos de anormalidad es irrelevante en tanto el mecanismo de la violencia —y en particular el de la violencia sexual—, está legitimado con anterioridad a su comisión, cumple el mismo fin y opera sobre los mismos dispositivos psicológicos, sociales y culturales, incluida la impunidad que los caracteriza.

El carácter estructural de la discriminación basada en el género y de la violencia como el dispositivo coercitivo para su subordinación y control hacen parte de los patrones de género preexistentes a las situaciones de anormalidad o de guerra. El *continuum* de la violencia contra las mujeres no puede ser conceptualmente capturado por lo tanto si no se comprende que los perpetradores operan sobre la base de formas de relaciones de género previamente establecidas, que sólo se exacerbaban en estos contextos. De esta manera, la violencia contra las mujeres se normaliza y naturaliza haciéndose aceptable e inevitable (Naciones Unidas, 2006a). Más aún, se proyecta incluso después de terminado el conflicto, en los procesos de reconstrucción democrática y/o de paz (Naciones Unidas, Comité de DDHH, 2001).

La violencia sexual en el marco de la violencia contra las mujeres es sin duda una de las expresiones más evidentes del control sobre los cuerpos de las mujeres. Ejercida en el campo de lo público/estatal puede ser una forma de tortura, de esclavitud, exterminio, consistente a su vez con crímenes como el genocidio o los de lesa humanidad, siempre que se cumplan los requisitos de esta categoría de crímenes. La violencia doméstica y la tortura sobre los cuerpos de mujeres comparten características que van más allá de las diferencias de escenarios en las que el derecho las ubica. Ambas incluyen generalmente un componente de violencia sexual además de la física, gatillan el mismo imaginario social que estigmatiza a priori a las víctimas y recorren las tres fases a las que hace referencia Eleonor Walker en su estudio sobre la violencia doméstica: tensiones y amenazas, violencia física —incluida la sexual—, y el arrepentimiento o luna de miel (Forcinito, 2004).

El estudio sobre violencia contra las mujeres realizado por una comisión de expertas para el Secretario General de Naciones Unidas (2006a), sintetiza estos hallazgos y entrega a los Estados una mirada integral de la violencia que aún requiere ser implementada en los niveles nacionales.

2. Reconocimiento a la violencia y protección a las víctimas en América Latina y el Caribe

2.1 Criminalización de la violencia doméstica

En estos años, la violencia contra las mujeres ha pasado de ser una práctica aceptada socialmente a una grave violación a los derechos humanos para quienes la sufren. A partir del marco internacional y producto de las obligaciones que éste impone en términos de adecuar la legislación y el aparato estatal para garantizar el derecho a una vida libre de violencia reconocido en los tratados y convenciones, el movimiento de mujeres busca que a nivel nacional la violencia, en particular la que se perpetra en el ámbito de lo doméstico por un familiar o por la pareja, reciba un juicio de reproche social equivalente o mayor a la violencia que se ejerce contra otras personas, dado el lugar social que las mujeres ocupan en todas las sociedades. Así, la tendencia a tipificar en los códigos penales la violencia doméstica fue más o menos uniforme en la década de 1990 en la región.

Los primeros esfuerzos sin embargo ya habían sido realizados en la primera ola de reformas legales (principios de los años noventa) —aunque limitados al ámbito de crímenes y delitos que ya constaban en el código penal pero que a la luz de los avances en derechos humanos requerían de modificaciones— en particular respecto de conductas que institucionalizaban la discriminación por parte del Estado: adulterio, rapto, eximente para el marido que asesina a la esposa producto de la infidelidad, pena diferenciada en algunos delitos según se tratara de mujeres de “buena” o “mala fama”, etc. En esta “primera ola” legal se trató, más que de temas de género, de avanzar en la modernización de los códigos penales depositarios de la tradición penal del siglo XIX que tuvieron un impacto en la medida que se

trató de derogar aquellas cláusulas abiertas y explícitamente discriminatorias. La violencia doméstica no fue parte de este primer avance.

La tendencia a tipificar la violencia doméstica es el correlato de la visibilidad y reconocimiento que ésta había logrado a nivel internacional y regional.

No hubo mucho debate respecto de donde alojar jurídicamente el tratamiento de la violencia, ya que cualquier otro fuero que no fuese el penal tendía a desvalorizar la violencia de género frente al tratamiento de otras violencias como las cometidas por un extraño y referidas fundamentalmente a homicidio, lesiones y delitos sexuales.

Sentadas las bases sobre la necesidad de un desvalor equivalente a dichos delitos también se asumió la necesidad de que fuera un tipo penal (en el código o en una ley especial) y no subsumido en los tipos delictuales existentes que no habían recogido históricamente esta problemática. Evidentemente y considerando la característica particular de este tipo de violencia, los ajustes vinieron por el lado de que la sanción no fuera primera o exclusivamente la privación de la libertad —aunque también— considerando que un gran porcentaje de las mujeres dependía económicamente de sus agresores.

Un conjunto de Estados optaron por modelos híbridos¹² que combinaron el tratamiento de la violencia en sede civil o familiar para después pasar frente a la habitualidad o a la gravedad de la lesión a sede penal. En estos casos, la apuesta fue que los tribunales de familia, que no pueden aplicar penas privativas de libertad, podrían lidiar mejor con la problemática acostumbrados a resolver problemas entre los miembros de la familia.

Este enfoque que marcó la segunda ola de reformas legales en materia de violencia, sin embargo, quedó aprisionado entre un tratamiento familístico que denotaba que el sujeto de protección era la familia —y que efectivamente fue el producto de los debates parlamentarios cuya negociación dio como resultado leyes de “violencia intrafamiliar”— y el tratamiento invisibilizado de la violencia contra las mujeres en el ámbito penal, en el que el hecho y la gravedad marcaban la adjudicación a un tipo de delito, generalmente sexual o de atentados contra la vida y la integridad física.

A contrapelo de este proceso de criminalización como reconocimiento y sanción a la violencia, la tendencia mundial en el ámbito penal era la de crítica al sistema penal en tanto poder selectivo y reproductor de las desigualdades existentes. En efecto, desde las escuelas críticas criminológicas —que apuntaban a denunciar el sistema penal por ineficaz para resolver problemas que tenían un origen social y cultural—, pasando por el desarrollo de los derechos humanos que buscaron garantizar condiciones mínimas de debido proceso y de regulación, bogaron por un derecho penal que efectivamente se constituyera en *ultima ratio*, es decir que sancionara sólo aquellas conductas que se consideraban las más graves en una sociedad. Respecto de las otras, otros órdenes normativos podían hacerse cargo y aplicar otro tipo de sanciones.

Ya entrado el siglo XXI, y producto de la constatación de las deficiencias en la implementación de las leyes aprobadas en la década anterior, y frente a nuevos procesos que se implementaron en toda la región, como es la reforma procesal penal, se re-abren debates y reflexiones que anuncian una tercera ola de reformas, esta vez con un enfoque más integral como lo demuestran, al menos en su enunciado, las leyes que a partir del 2007 se han adoptado en Costa Rica, Guatemala, Argentina, México, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia y España, entre las precursoras¹³. Tras esta tercera ola se pone en evidencia el tratamiento fragmentado de la violencia contra las mujeres —con énfasis por tanto en un enfoque penal que concibe los delitos como eventos aislados y de interés público—, prácticas discriminatorias en la aplicación de justicia penal, enfoque familístico basado en el matrimonio que

¹² Estos modelos combinan el fuero penal con el fuero civil como el caso de Chile.

¹³ Costa Rica: Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres (2007); Guatemala: Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (2008); Argentina: Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones Interpersonales (2009); México: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007); República Bolivariana de Venezuela: Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una vida libre de Violencia (2007); Colombia: Ley 1257 de Violencia contra las Mujeres (2008); España: Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

tiende a su mantención más que a la protección de sus integrantes, falta de presupuesto para la aplicación de sanciones no privativas de libertad o para infraestructura específica como Comisarías de la Mujer, Casas de Acogida y de Refugio, deficiente implementación policial de órdenes de protección, la falta de tratamiento adecuado y de debida protección de las víctimas y testigos, etc., y en particular el déficit en términos de transversalización de la violencia en la política pública del Estado.

Por otra parte las reformas procesales penales que terminaron de implementarse entre el 2000 y el 2005 en la región han mostrado problemas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. En efecto, de acuerdo al estudio realizado por la Relatoría de Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

“la mayoría de los casos no son formalmente investigados, juzgados sancionados por los sistemas de administración de justicia, lo que determina una sensación de inseguridad en las mujeres y una persistente desconfianza en la justicia” (CIDH, 2007)

A pesar de la reciente creación de Ministerios y Defensorías Públicas se constatan problemas en la forma de operar:

“la ausencia de unidades especiales de fiscales con destreza técnica y conocimientos especiales, la falta de patrocinio jurídico gratuito o accesible para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos para solventarlos, la aplicación del principio de oportunidad para casos de violencia de género por parte de los fiscales (...) y la precariedad y descoordinación de los sistemas de información para recoger estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra la mujer, indispensables para examinar posibles causas y observar tendencias” (CIDH, 2007).

La tercera ola (a partir de las reformas legales del 2007 en adelante) plantea mirar la violencia contra las mujeres de manera más integral, esto es incluir en leyes especiales el conjunto de políticas públicas, las entidades y recursos responsables para la prevención, sanción y erradicación de la violencia. Es en este contexto que la discusión sobre femicidio y feminicidio toma lugar generando corrientes que se posicionan tanto del lado de la necesidad de incluirlo como delito penal, como del lado de no corporativizar el derecho penal de acuerdo a los sujetos víctimas. En el intermedio, el esfuerzo se enfoca en poner el énfasis en la violencia contra las mujeres y no en expresiones específicas que pueden contribuir a seguir fragmentando su tratamiento a nivel jurídico. En todo caso y si bien hay países en los que no se ha legislado para la inclusión de la figura penal del femicidio, es importante consignar la necesidad de contar con registros independientemente de que exista el crimen o delito.

En este sentido, el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas (2006) sobre el Principio de Debida Diligencia es ilustrativo puesto que junto con dar cuenta de los problemas que persisten en la aplicación de justicia, denuncia el excesivo papel que ésta ha jugado en desmedro de políticas de prevención que apunten al cambio de conductas en hombres y mujeres.

2.2 Lo universal y lo particular de la violencia contra las mujeres

Una de las aristas que surgen a partir del movimiento penalizador de la violencia contra las mujeres, y que hoy requieren de un mayor análisis, dice relación con superar la paradoja de lo universal/particular en que suelen quedar atrapadas las demandas de las mujeres cuando se logra su institucionalización. La universalidad como tratamiento jurídico no específico corre el riesgo, constatado en la práctica histórica, de quedar invisibilizada. Por su parte, un tratamiento específico corre el riesgo de ser re-marginalizado y no lograr constituirse en un tema hegemónico dentro de la agenda jurídica, producto del lugar desvalorizado que ocupan las mujeres y sus temas en las sociedades actuales y que impactan en su aplicación.

Los movimientos de mujeres optaron inicialmente por el tratar la violencia como un problema particular, a la luz de la fuerza y visibilidad que la temática había cobrado y en reacción a la invisibilidad de la formulación jurídica universal. Sin embargo, ello implicó la necesidad de montar dispositivos procedimentales, institucionales, y prácticas que hicieron más difícil su validación dentro del campo jurídico cuyo peso en materia civil seguía siendo la familia por una parte y el principio de legalidad universalista, heredero de la demanda de no discriminación, por otra.

A partir de la Conferencia Mundial de Beijing, se inicia un proceso que busca la transversalidad, aunque muy ligado al diseño de políticas públicas y no a la regulación jurídica. En el mundo normativo este fenómeno se plasmaría recién a finales de los años noventa a nivel internacional, con la adopción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

En la práctica, a nivel nacional, estos procesos —regulación jurídica y transversalización de la política pública para la inclusión de una perspectiva de género— sin embargo, se mantendrían por dos vías paralelas, con importantes implicancias para lo que es el ámbito específico de este estudio: la generación de información estadística y administrativa en materia de violencia contra las mujeres. En efecto, el sistema de administración de justicia, por ejemplo, siguió operando sobre la base de registros homologables a los tipos penales y la violencia doméstica requirió de un sistema de registro especial que diera cuenta ya no del número de eventos que se cometían sino que además de la frecuencia y número de víctimas de ésta que existían. Parte de esta discusión se mantiene aún y constituye uno de los desafíos para avanzar en una mirada más integral sobre el fenómeno. Este proceso, que ha pasado de uno a otro polo, debe ser visto entonces más como un proceso de maduración en los enfoques que han nutrido el debate sobre el tratamiento jurídico de la violencia contra las mujeres. La necesidad de visibilizar y particularizar la problemática fue central, sin embargo y a la luz de la revisión actual, también debe universalizarse dentro del campo de regulación. Un primer momento en esta nueva etapa es por lo tanto el tratamiento integral —prevención, tratamiento y sanción— y quizás un segundo momento será volver a los tipos penales universales, en combinación con otras normativas que permitan abarcar otros tipos de violencia que no hacen parte del campo penal como derecho de *última ratio*.

2.3. Tipos de violencia sancionable

Un segundo aspecto, ligado con el primero, dice relación con qué es lo que se sanciona, qué tipo de violencia. De acuerdo a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la violencia puede ser física, sexual, psicológica y económica. Sin embargo, nada se dice de dónde ni qué fuero debe regular qué violencia.

El intento de llevar incluso la violencia simbólica al plano penal no contribuye a despejar el problema en tanto se tiende a amalgamar y a no hacer diferencia entre discriminación y violencia, siendo la segunda una forma exacerbada de la primera. Respecto de la violencia económica, es poco lo que se ha sistematizado pero pareciera que el camino penal no es un buen camino y que más bien sería en el ámbito de la legislación civil y de familia donde debiera quedar resuelto este tipo de violencia.

La violencia física, sexual y psicológica pareciera entonces ser el núcleo de lo que puede ser regulado desde el derecho penal, con dificultades para la sanción por violencia psicológica si no se inscribe dentro de la amenaza. En este caso sin embargo, y ya desde el sólo punto de vista de cómo se crea un entramado jurídico de protección, el proceso de visibilización que ha tenido la violencia ha contribuido a dificultar su tratamiento. En efecto, la violencia física es también sexual pero tiene una valoración distinta, cuestión que también ha sido interrogada en términos de si se debe contribuir a connotar un tipo de violencia que es eminentemente patriarcal tanto en su concepción como en su perpetración.

A estas definiciones que surgen de un enfoque jurídico se sobreponen se instalaron las que a partir del movimiento de mujeres. Violencia contra las mujeres y violencia de género por ejemplo fueron conceptos intercambiables en sus orígenes. La violencia doméstica sugiere aquella que se perpetra hacia las mujeres por parte de un familiar cercano o pareja y que generalmente (aunque no exclusivamente) se realiza en los hogares, pero es transformada por los procesos de negociación parlamentaria en violencia intrafamiliar. Ambos procesos hacen aún más difícil fijar definiciones que permitan en definitiva acercarse a esta problemática específica.

2.4 La victimización de las mujeres

La agenda internacional sobre violencia contra las mujeres ha tenido éxito. Tanto quizás que se empiezan a pagar los costos. Desde el derecho y desde el campo de la representación social, las mujeres

hoy son potenciales víctimas de violencia y por tanto con poco margen para procesos de empoderamiento personal y colectivo así como para ser vistas desde el imaginario social como agentes proactivos de cambio.

Desde el derecho, la tutela que se entrega a la sociedad para que ésta incluso contra la voluntad de las mujeres, puedan denunciar actos de violencia que se ejercen contra alguien en particular, reproduce el lugar dependiente de las mujeres. Así el tratamiento penal de la violencia a través de una acción pública, no permite a las víctimas hacer proceso, cuando esto es posible. Medidas para resguardar márgenes de autonomía en la decisión de judicializar no han sido consideradas en América Latina. Nuevamente, la concentración de la respuesta estatal en el ámbito judicial y la deficiencia de otros soportes de política pública, sobre todo de atención y prevención, no contribuyen a contar con una red discursiva y de protección que opere como gatilladora de procesos que lleven a la denuncia judicial por parte de las mujeres víctimas.

Frente a esta situación, otra se refiere a la violencia desde las mujeres hacia los hombres como respuesta a una relación histórica de violencia. Se confirma cada vez más que las mujeres que cometen parricidios u otro tipo de lesiones sobre sus parejas o ex parejas, lo hacen habida cuenta de una larga historia de violencia. Poco se ha avanzado en América Latina para incorporar este otro lado de la moneda. Se trata de ajustar el derecho a la problemática que desencadena la violencia de género y, en este sentido, al menos esbozar posibilidades para esgrimir la legítima defensa u atenuantes que eximen o disminuyen la pena para estos casos. El tema de fondo es que a mayor victimización de las mujeres, mayor la incompreensión respecto de las que agreden (se defienden) de la violencia que se ejerce contra ellas.

2.5 La información sobre violencia

En el marco del artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, que garantiza la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y difundir información, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha reconocido la existencia de un derecho particular y autónomo de acceso a la información pública en el marco del orden público regional que “impone una obligación positiva a los gobiernos de brindar esa información a la sociedad civil” por ser “esencial para la libre circulación de ideas y el debate público informado”¹⁴. La obligación de generar dicha información es por lo tanto el correlato del derecho a acceder a ella.

Por otra parte, crecientemente los Estados, en virtud de requerimientos realizados por los órganos multilaterales internacionales y regionales, han generado grados de información creciente en relación a realidades en el ámbito del trabajo, la salud, la justicia, etc., información que facilita la evaluación del grado de cumplimiento en materia de derechos humanos y la emisión de recomendaciones para mejorar el goce y ejercicio de estos derechos. Un tercer nivel de análisis en relación a la información pública es que ella permite dimensionar y cualificar las respuestas estatales frente a un determinado fenómeno, cuestión que explica la existencia de institucionalidad, procedimientos y protocolos para su creación, fiabilidad y difusión en todos los Estados, así como instrumentos precisos para su recolección.

La información y el que ésta dé cuenta de una problemática que se asume como parte de la política pública social dice relación con el grado de integración de la misma a los marcos y procedimientos jurídicos y administrativos así como a los grados de coordinación entre los poderes públicos y de manera intersectorial. Así, a mayor priorización política y mayor transversalización del problema en la estructura institucional, mayor y mejor información se obtendrá.

En general la producción y análisis de información estadística es parte de la acción de los diferentes órganos del Estado, siendo el principal la oficina nacional de estadísticas. En el caso de la violencia contra las mujeres y producto de lo señalado en términos de la modalidad de tratamiento jurídico que asumió —leyes penales con énfasis jurídico o leyes híbridas en términos del fuero judicial competente y que por tanto hizo mucho más compleja la articulación de la información—, los registros

¹⁴ Demanda de la CIDH interpuesta con fecha 8 de julio de 2005 ante la Corte IDH. Caso Marcel Claude y otros con Chile (12.108), párrafo 69.

administrativos de aquellos servicios con los que se vinculan las víctimas de la violencia, policía, ministerio público, atención primaria, fuero penal y fuero familiar, se constituyeron en una valiosa fuente de información pero siempre incompleta. En efecto, la compartimentación sectorial, unida a un tratamiento jurídico fragmentado del fenómeno, impidió llegar a un sistema de información único, objetivo y confiable.

Las definiciones sobre qué se entiende por violencia y cuál es el tratamiento que se le quiere dar, se ven reflejadas en los sistemas de producción y registro de información pública y dan cuenta de la dificultad para mirar el problema en su totalidad. El registro único es de alguna manera el producto de una política integral que aún escapa a muchos países de la región. De allí que sea relevante para este estudio explicitar hacia donde va la reflexión en materia de regulación de la violencia y de implementación de políticas públicas y el impacto que estas tienen en la definición de los objetivos, instrumentos y características de los sistemas de registro estadísticos, administrativos, y otros estudios.

II. Diagnóstico de la información disponible

El análisis que se realiza a continuación se inscribe en el marco de la campaña del Secretario General de las Naciones Unidas para prevenir y dar respuesta a todas las formas de violencia contra las mujeres en el mundo. La campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres” se articula en torno a cinco objetivos concretos a los que se espera llegar en el 2015, siendo uno de ellos la necesidad de establecer sistemas de recolección y análisis de datos que permitan conocer la magnitud de la violencia de género:

- a) Adopción y cumplimiento de leyes a nivel nacional que castiguen toda forma de violencia hacia mujeres y niñas, acorde a los estándares internacionales de derechos humanos;
- b) Adopción e implementación de planes nacionales de acción, multisectoriales, que enfatizen la prevención y que cuenten con los debidos recursos;
- c) Establecimiento de sistemas de recolección y análisis de datos, sobre las diversas modalidades de violencia hacia las mujeres y niñas;
- d) Elaboración de campañas nacionales y/o locales que involucren a un amplio rango de actores de la sociedad civil para prevenir la violencia y apoyar a las víctimas;
- e) Puesta en marcha de esfuerzos sistemáticos para tratar a la violencia sexual en situaciones de conflicto y proteger a mujeres y niñas de la violación como táctica de guerra; y la plena implementación de políticas y leyes relacionadas.

A su vez, la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas aprobó en febrero de 2009, en respuesta a la solicitud de la Asamblea General¹⁵, un set de indicadores que en su conjunto permiten dar cuenta del estado de situación (prevalencia e incidencia) de la violencia contra las mujeres en el mundo. El presente estudio, analiza y evalúa la información con la que cuentan los Estados, en particular en América Latina y el Caribe, para calcular dichos indicadores, basándose para ello en la información que registran la base de datos de del Secretario General¹⁶ y la de otras fuentes oficiales a las que se pudo acceder a través de páginas web. Estos indicadores que fueron propuestos por el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas son ¹⁷:

- a) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;
- b) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en alguna ocasión a lo largo de su vida, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;
- c) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en los últimos 12 meses, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;
- d) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en alguna ocasión a lo largo de su vida, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;
- e) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en los últimos 12 meses, por frecuencia;
- f) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.

Se incorpora además para el diagnóstico de la información disponible la existencia o no de datos que permitan calcular un séptimo indicador referido a muerte de mujeres, propuesto por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, de la CEPAL, cual es:

Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima: número absoluto y tasa (por cada 100.000 habitantes) de mujeres de 15 años y más víctimas mortales de su pareja o ex pareja íntima.

Si bien el estudio analiza en profundidad la disponibilidad de información en América Latina y el Caribe, también incorpora un análisis más global permitiendo comparaciones entre regiones y en particular la de América Latina y El Caribe con el resto del mundo.

1. Información sobre violencia en el mundo consignada en la base de datos del Secretario General

La primera parte del estudio recaba la información disponible sobre todos los países del mundo recogida por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas para la base de datos en línea del Secretario General sobre la violencia contra las mujeres al 30 de agosto de 2009¹⁸. Cabe advertir antes de entrar al análisis de la información registrada, que la base de datos del Secretario General constituyó el punto de partida para indagar la información disponible de los Estados en materia de violencia contra las mujeres. Ello no significa que toda la que toda la información con la que cuentan los Estados se haya registrado allí. Páginas *web* oficiales de las Oficinas Nacionales de Estadística, de los Ministerios del Interior, Justicia y Salud, y de los mecanismos institucionales de igualdad de la mujer también han sido

¹⁵ Véase A/Res/61/143, 2008.

¹⁶ Véase [en línea]. http://webapps01.un.org/vawdatabase/home.action?request_locale=es

¹⁷ Véase Comisión de Estadística (2008, 2009).

¹⁸ En http://webapps01.un.org/vawdatabase/home.action?request_locale=es

fuentes de consulta y han permitido elaborar un panorama global y regional sobre la información disponible en materia de violencia contra las mujeres.

A partir de ella, se ha elaborado una matriz que permite ordenar la información que arroja la base de datos en la subcategoría de “Investigación y datos estadísticos” incluyendo la existencia o no de la información necesaria para el cálculo de los indicadores propuestos por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas: grado, frecuencia, relación con el perpetrador, edad de la víctima, actual o única muerte, esta última para evaluar la existencia de datos para el cálculo del indicador del femicidio (véase el Anexo 1).

En términos de información se ha considerado aquella que contiene la base de datos a partir del año 2000, por ser muy dispersa aquella registrada en el período anterior.

1.1 Análisis general de los datos

De un total de 192 países, 114 —equivalentes a un 59.4% del total— no consignan información alguna sobre violencia contra las mujeres en la base de datos del Secretario General. La síntesis por región se señala en el cuadro 1.

CUADRO 1
INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER POR REGIÓN

(En número de países y porcentaje)

Región	Disponibilidad de información			
	Con información		Sin información	
África	11	20,8	42	79,2
Asia	18	40,0	27	60,0
Europa	29	64,4	16	35,6
América Latina y el Caribe	16	48,5	17	51,5
Norteamérica	1	50,0	1	50,0
Oceanía	2	14,3	12	85,7

Fuente: Información actualizada al 30 de agosto de 2009 extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

Oceanía es la región con menos información disponible (14,3%) seguido por África con un 20,8%. Europa, por su parte, concentra el máximo de información consignada ya que un 64,4% de los países de la región ha registrado algún tipo de información sobre violencia contra las mujeres en la base de datos del Secretario General. En América Latina y el Caribe este porcentaje alcanza al 48,5%. El registro y la actualización de la información que incorporan los Estados en la base de datos es en primera instancia indicativa del nivel de compromiso que estos tienen con los objetivos que se ha trazado Naciones Unidas en esta materia. Refleja también la relevancia interna de esta temática en cada una de las regiones y subregiones. El que Europa y América Latina y el Caribe ocupen los primeros lugares es por tanto reflejo de una preocupación y de la inclusión de la problemática en las agendas estatales.

Respecto del tipo de información que se recoge, elabora o sistematiza y de acuerdo a las categorías establecidas, se encuentra lo siguiente considerando sólo a aquellos países que consignan información.

En todas las regiones y subregiones, salvo Asia, predominan los estudios seguidos por las encuestas o, en el caso de Europa, por los datos administrativos. En Asia prevalecen las encuestas, seguidos por los estudios y, finalmente, los datos administrativos.

CUADRO 2
DATOS DISPONIBLES SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN
POR REGIONES

(En números y porcentaje)

Instrumento	África		Asia		Europa		América Latina y el Caribe	
Datos administrativos	1	1,5	11	13,6	39	26,0	4	4,9
Encuestas	9	13,8	21	25,9	22	14,7	17	20,7
Estudios	11	16,9	14	17,3	68	45,3	32	39,0
Sin información	2	3,1	8	9,9	5	3,3	12	14,6
No aplica	42	64,6	27	33,3	16	10,7	17	20,7
Total	65	100,0	81	100,0	150	100,0	82	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer. Se ha utilizado la categoría "no aplica" para señalar que dada la ausencia de información consignada en la base de datos del Secretario General, no corresponde evaluar dicha variable. La categoría "sin información" se refiere a que no se consigna la información de la variable específica a evaluar en el resumen

Esta prevalencia de los estudios podría estar dando cuenta de que los esfuerzos aún están fundamentalmente enfocados en la caracterización de la violencia contra las mujeres, en formas particulares de ésta con cobertura limitada y/o responden a una etapa inicial de instalación de la temática en el Estado. En efecto, las encuestas y los registros administrativos responden a lógicas nacionales y las primeras se utilizan para dimensionar la violencia contra las mujeres y hacer posible la definición, implementación y ajustes de políticas públicas mientras que los registros administrativos de un Estado corresponden a la forma rutinaria que tienen los mismos de dar cuenta de su accionar en materia de los servicios que presta.

CUADRO 3
DATOS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SEGÚN ORGANISMO O INSTITUCIÓN EMISORA
(En número de registros y porcentaje)

Organismo Emisor	África		Asia		Europa		América Latina y El Caribe		Norteamérica		Oceanía	
Estado	13	20,0	34	42,0	96	64,0	51	62,2	15	78,9	1	6,0
ONU	4	6,2	6	7,4	4	2,7	5	6,1	0	0,0	1	6,0
Sociedad civil	9	13,8	2	2,5	15	10,0	8	10	2	10,5	0	0,0
Sin información	6	9,2	16	19,8	20	13,3	1	1,2	1	5,3	2	13,0
No aplica	33	50,8	23	28,4	15	10,0	17	20,7	1	5,3	12	75,0
Total	65	100,0	81	100,0	150	100,0	82	100,0	19	100,0	16	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

Del total de países que consignan información en la base de datos del Secretario General, el mayor porcentaje de la información generada proviene de los Estados. Considerando que son ellos los que se encuentran obligados a proveer y elaborar información, y tomando en cuenta que la generación de información con cobertura nacional requiere de aportes sustantivos a nivel presupuestario, es comprensible la tendencia. En todo caso, es lamentable que casi un 60% de los países aún no haya registrado la información requerida, lo que da cuenta de la necesidad de una mayor voluntad política de los Estados para con los compromisos adoptados a nivel de las Naciones Unidas.

CUADRO 4
ÁMBITO DE ESTUDIO SEGÚN FUENTE ESTADÍSTICA DE LOS DATOS
(En números y porcentaje)

Ámbito	Instrumento											
	Datos administrativos		Encuesta		Estudio		No aplica		Sin información		Total	
Demográfico	2	3,6	6	8,6	4	2,7	0,0	0,0	12	2,9		
Económico		0,0		0,0	2	1,4	0,0	0,0	2	0,5		
Judicial	16	29,1	3	4,3	38	26,0	0,0	7	25,9	64	15,5	
Judicial y seguridad		0,0		0,0	2	1,4	0,0	0,0	2	0,5		
Laboral		0,0	2	2,9	1	0,7	0,0	0,0	3	0,7		
No aplica		0,0		0,0		0,0	115	100,0	0,0	115	27,8	
Sin información	11	20,0	24	34,3	27	18,5	0,0	16	59,3	78	18,9	
Salud	5	9,1	24	34,3	37	25,3	0,0	2	7,4	68	16,5	
Salud y policial		0,0		0,0	1	0,7	0,0	0,0	1	0,2		
Salud y seguridad		0,0	1	1,4	5	3,4	0,0	0,0	6	1,5		
Seguridad	21	38,2	10	14,3	29	19,9	0,0	2	7,4	62	15,0	
Total	55	100,0	70	100,0	146	100,0	115	100,0	27	100,0	413	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

Los ámbitos judiciales y de seguridad concentran el mayor número de casos de datos administrativos, lo que es consistente con la forma rutinaria de recolección de información sobre delitos. Por su parte, las encuestas son el instrumento privilegiado de las oficinas nacionales de estadísticas y del ámbito de la salud. Ambos son de relevancia puesto que si con los registros administrativos en materia judicial, policial o de seguridad se logra determinar el número de eventos acaecidos, con las encuestas de tipo demográficas y/o de salud se logra una mejor caracterización de la problemática con un mayor énfasis en las víctimas y en la frecuencia de la violencia.

Los estudios refieren fundamentalmente a aspectos acotados de la violencia en los ámbitos que son los de respuesta directa por parte del Estado. Si bien pueden incluir el registro de datos y la aplicación de encuestas, están generalmente acotadas a universos pequeños, a temas específicos o a perspectivas de análisis que no son las tradicionales. Estos constituyen el mayor número de casos registrados.

En definitiva, al analizar en conjunto los cuadros 2, 3 y 4, pareciera existir una relación entre el grado de institucionalización de la información (información que producen los Estados, organismos multilaterales o de cooperación y/o sociedad civil), el tipo de información (estudio, encuesta, registros administrativos) y el ámbito a que dicha información refiere (judicial, seguridad, salud etc.). El polo más frágil institucionalmente lo conformarían los Estados y/o regiones cuya información proviene de organismos multilaterales o de la sociedad civil, referido a aspectos específicos de la violencia contra las mujeres. El polo más institucionalizado lo constituirían aquellos Estados cuya información registrada proviene de organismos públicos y se basan en encuestas y/o registros administrativos en las principales áreas de la respuesta estatal directa.

Respecto del campo de la violencia que se registra —uno de los aspectos más problemáticos para lograr una mirada integral sobre la información en materia de violencia contra las mujeres— los países/regiones que consignan información se concentran en la violencia física, psicológica y sexual, salvo en África donde adquieren mayor importancia relativa aquellos informes que incluyen además la violencia económica.

CUADRO 5
TIPO DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER POR REGIÓN
(En números de registros y porcentaje)

Tipo de violencia	África		Asia		América Latina y el Caribe		Europa		Norteamérica		Oceanía	
Física	0	0,0	1	1,2	3	3,7	5	3,3	2	10,5	0	0,0
Sexual	3	4,6	4	4,9	10	12,2	21	14,0	3	15,8	0	0,0
Física. y psicológica	1	1,5	3	3,7	5	6,1	3	2,0	3	15,8	0	0,0
Física y sexual	2	3,1	5	6,2	1	1,2	8	5,3	0	0,0	1	6,3
Física, psicológica y sexual	2	3,1	13	16,0	16	19,5	32	21,3	8	42,1	3	18,8
Física, psicológica, sexual. y económica	4	6,2	3	3,7	7	8,5	8	5,3	1	5,3	0	0,0
No aplica	42	64,6	27	33,3	17	20,7	16	10,7	1	5,3	12	75,0
Sin información	11	16,9	25	30,9	23	28,0	57	38,0	1	5,3	0	0,0
Total	65	100,0	81	100,0	82	100,0	150	100,0	19	100,0	16	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

La violencia sexual ocupa el segundo lugar en todas las regiones y subregiones. No obstante, la base de datos elaborada para este estudio arroja una serie de complejidades puesto que se trata de información que no necesariamente utiliza los mismos criterios. En particular, no siempre se considera el vínculo de la víctima con el perpetrador, cuestión que aparece más ligada a aquella información sobre violencia física y/o sexual que responde a marcos jurídicos de violencia intrafamiliar o doméstica, como lo demuestra el cuadro que sigue a continuación.

CUADRO 6
DATOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SEGÚN ÁMBITO DE EN ESPACIOS PÚBLICO O PRIVADO, POR REGIÓN
(En números de registros y porcentaje)

Ámbito	África		Asia		América Latina y el Caribe		Europa		Norteamérica		Oceanía	
No aplica	42	64,6	27	33,3	36	43,9	16	10,7	1	5,3	12	75,0
Público	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	4,7	1	5,3	0	0,0
Privado	12	18,5	26	32,1	38	46,3	63	42	15	78,9	1	6,3
Público y privado	4	6,2	5	6,2	4	4,9	14	9,3	1	5,3	2	12,5
Sin información	7	10,8	23	28,4	4	4,9	50	33,3	1	5,3	1	6,3
TOTAL	65	100,0	81	100	82	100,0	150	100,0	19	100,0	16	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

En efecto, de acuerdo a los datos obtenidos, el “ámbito” sobre el que versa la información consignada es el de la violencia en el ámbito privado, la que habitualmente se designa como “violencia doméstica”. Se trata de un concepto que si bien responde a la necesidad de visibilizar el fenómeno de la violencia en sus inicios conjuga tanto el espacio en el que se ejerce violencia (privado) como el vínculo que la víctima tiene con el agresor. En muchos casos además, esta información incluye la violencia que dentro de dicho ámbito se ejerce contra niños/as u otros familiares. En concreto, del total de información consignada por los países en la base de datos del Secretario General un 56,5% refiere a violencia en el ámbito privado. Al comparar por región, es en Europa y Oceanía donde la percepción de la ocurrencia de la violencia se amplía, aunque aún en porcentajes bajos. En América Latina y el Caribe la visualización de la violencia contra las mujeres fuera del hogar es, porcentualmente, la más baja de todas las regiones.

CUADRO 7
ÁMBITO DE ESTUDIO DE ACUERDO A LA OCURRENCIA, POR REGIÓN
(En números y porcentaje)

Ámbito	África		Asia		Europa		América Latina y el Caribe		Norteamérica		Oceanía	
Económico	0	0,0	0	0,0	2	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Judicial	2	3,1	7	8,6	23	15,3	16	19,5	15	78,9	1	6,3
Laboral	0	0,0	1	1,2	2	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Salud	7	10,8	11	13,8	17	11,3	32	39,0	0	0,0	1	6,3
Seguridad	4	6,2	8	9,9	41	27,3	6	7,3	2	10,5	1	6,3
Judicial y seguridad	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	0	0,0	1	6,3
Salud y seguridad	1	1,5	0	0,0	4	2,7	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Salud y policial	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
No aplica	42	64,6	27	33,3	16	10,7	17	20,7	1	5,30	12	75,0
Laboral	7	10,8	11	13,6	17	11,3	32	39,0	0	0,0	1	6,3
Salud												
Sin información	9	13,8	23	28,4	38	25,3	7	8,5	1	5,30	0	0,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer.

En África, América Latina y el Caribe y Asia, el ámbito a través del cual se recoge o analiza la información es el de la salud, seguido por judicial y seguridad, aunque en África seguridad supera a judicial. En Europa es el ámbito de la seguridad el que aparece con mayor número de asignaciones mientras que en Norteamérica esto ocurre con el ámbito judicial. No es de extrañar que la información mayoritaria se verifique en estos ámbitos en la medida que dan cuenta de la adopción de leyes que sancionan la violencia y que por tanto entran en el mainstream de la generación de información. Además, se trata de un primer acercamiento a la materia, fundamentalmente jurídico a partir del cual se articulan políticas públicas que responden a otros sectores del Estado.

En el caso de la información en salud, ésta se refiere fundamentalmente al impacto de la violencia y a la respuesta del Estado en términos de atención en salud. Si las estadísticas judiciales y de seguridad refieren a incidencia en materia de violencia, las de salud, en cambio, recogen la frecuencia o prevalencia de la violencia.

En todo caso, resulta interesante consignar que comparativamente, la información que se registra en los países de América Latina y el Caribe desde el ámbito de la salud es mayor que en las otras regiones, lo que podría estar dando cuenta de una mayor permeabilidad del sector salud a estos temas y de un enfoque que se centra en dar respuesta al daño físico y/o mental que provoca la violencia contra las mujeres. La segunda es la búsqueda del castigo a quien provoca el daño, que se desprende de la perspectiva judicial y que podría explicarse por la dimensión nacional de las estadísticas y registros en estas materias en contraposición al marco internacional de salud que ha brindado la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de violencia contra las mujeres. Europa conceptualiza la violencia en el ámbito de la seguridad pública, cuestión que la ubica en un campo de alta sensibilidad política a la vez que da cuenta de una mirada amplia sobre lo que constituyen los riesgos a dicha seguridad.

En términos de países que cuentan con información para calcular los indicadores propuestos por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, sin considerar a la región de América Latina y el Caribe, cabe relevar los casos de Canadá, Rumania, Dinamarca, Eritrea y Japón

En el caso de Rumania, se trata de un sistema de información cuya producción es altamente coordinada. La Agencia Nacional de Protección Familiar (NAFP) es el organismo estatal responsable por ley de la prevención y lucha contra la violencia doméstica. El mandato incluye la obligación de recolectar y generar información sobre violencia doméstica, incluida las muertes de mujeres. La metodología utilizada es piramidal, en cuya base están los servicios que dan cuenta de la respuesta estatal frente a la violencia, los que entregan la información a los municipios, y estos a su vez a los “Departamentos de Trabajo y Protección Social” que operan a nivel distrital y que, cada cuatro meses, la envían a la NAFP. Para lograr estos grados de centralización de la información se cuenta con protocolos de cooperación entre todas las partes del sistema que son la expresión, en la gestión, de un acuerdo macro entre los ministerios que tienen algún nivel de involucramiento con la problemática.

Canadá, por su parte, cuenta con un sistema de información que ha mantenido en el tiempo una constancia que permite construir información comparada y tendencias, centradas en el ámbito de las estadísticas judiciales. El Centro de Estadísticas Judiciales es el encargado de dicha recolección y análisis, dependiente a su vez de la “*Federal Family Violence Initiative*”, organismo responsable de las políticas para combatir la violencia familiar, desde 1998. Para este efecto, el Centro de Estadísticas Judiciales aplica anualmente una encuesta¹⁹ (UCR2) en los centros policiales que representan en total al 90% de la población canadiense. Arroja información sobre los incidentes o eventos de violencia familiar, el tipo de violencia, además de información sobre las víctimas y los agresores y la prevalencia de la violencia. A partir del año 2006 la violencia familiar fue incorporada en la encuesta y en el 2007 se agregaron los homicidios familiares. En todo caso y si bien el tipo de información puede mostrar un importante subregistro debido a que las mujeres víctimas de violencia no siempre reportan los hechos a la policía, Canadá parece contar con una tradición de generación, recolección y análisis de información que contribuye a facilitar la generación de espacios de coordinación entre los sectores comprometidos en la violencia.

Eritrea representa el conjunto de países en los que se ha logrado insertar un módulo sobre violencia contra las mujeres en las encuestas demográficas y de salud. En este caso se trata de una encuesta que ha sido aplicada con cierta frecuencia (1995/2002) y está fundamentalmente dirigida a conocer la realidad de la mutilación genital femenina.

Japón también cuenta con información que le permite la construcción de los indicadores. Cada tres años desde 1999 se ha aplicado una encuesta con representatividad nacional que le permite levantar y analizar información sobre violencia física y sexual, particularmente en la vida intrafamiliar aunque considera preguntas sobre la violencia producto de terceros. Comprende prevalencia y frecuencia, perfil del victimario y de la víctima, y valoración de la respuesta estatal.

1.2 Información sobre violencia en América Latina y el Caribe

En relación a América Latina y el Caribe se busca profundizar en la información obtenida a partir de la base de datos del Secretario General, por otras vías, de manera de recoger el máximo de información existente para evaluar la capacidad que tienen los países para calcular los indicadores de violencia propuestos por el Informe de Amigos de la Presidencia sobre indicadores de violencia señalados anteriormente. Para ello se realizó una búsqueda de información focalizada en registros que contaron con información para el cálculo de los indicadores de violencia y que se encontraran en páginas *web* oficiales de cada país. En concreto se revisaron las páginas de las oficinas nacionales de estadísticas, los del interior, justicia, salud y las de los mecanismos de la mujer. Adicionalmente, se extrajo información de la *web* de *Measure DHS*²⁰, lo que permitió por una parte complementar la base de datos del Secretario General y por otra registrar algún tipo de información para aquellos países que no lo habían hecho.

¹⁹ *Incident-based Uniform Crime Reporting survey* (UCR2).

²⁰ En: <http://www.measuredhs.com/start.cfm> revisada en diciembre de 2009.

CUADRO 8
INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En número de países y porcentaje)

Subregión	Disponibilidad de información			
	Sí		No	
Caribe	7	63,6	4	36,4
América Latina y el Caribe	19	86,4	3	13,6
Total	26	100,0	7	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

Del total de 33 países en América Latina y el Caribe, 16 han consignado información en la base de datos del Secretario General mientras que de los 17 que no lo hicieron, en 10 de ellos fue posible encontrar información en la *web* dirigiendo la búsqueda sólo a aquella información destinada a la medición de la violencia. De siete países, que constituyen el 21,2%, no se encuentra información en la búsqueda dirigida. Es importante destacar que Colombia, además, concentra el 22,4% (22 estudios) de la información consignada sobre el número total de casos registrados en América Latina y el Caribe para este estudio (98) lo que podría encontrar explicación en el contexto de conflicto armado que la asola.

Cabe destacar que el que algunos países no hayan incluido información en la base de datos del Secretario General, no se traduce en ausencia de información, ni siquiera en que ésta sea de menor calidad que la que eventualmente otros países sí consignan en dicha base.

Los datos dan cuenta de una gran diferencia entre América Latina y el Caribe, siendo en la primera subregión en la que se concentra la existencia de información.

CUADRO 9
DATOS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES SEGÚN FUENTE DE
INFORMACIÓN EN SUBREGIÓN
(En números de países y porcentaje)

Fuente	Caribe		América Latina y el Caribe	
Encuesta	6	28,6	21	27,3
Datos administrativos	3	14,3	15	19,5
Estudio	3		31	40,3
Prensa	0	0,0	1	1,3
Sin información	5	23,8	6	7,8
No aplica	4	19,0	3	3,9
Total	20	100,0	77	100,1

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

En el Caribe predominan las encuestas, seguidas en el mismo porcentaje por estudios y datos administrativos. En América Latina, en cambio, predominan los estudios seguidos por las encuestas y los datos administrativos. Se constata que el grado de institucionalización de la violencia contra las mujeres en el Caribe es bajo puesto que la mayoría de las encuestas que allí se han aplicado han sido financiadas e implementadas por organismos internacionales o por acuerdos de cooperación entre Estados. La búsqueda en páginas *web* refuerza esta idea en términos de la carencia o de lo limitado de las oficinas nacionales de estadísticas y la información que registran.

A partir del año 2000 se observa la aplicación de encuestas demográficas y de salud con inclusión de un módulo sobre violencia aunque en bajo porcentaje. En efecto, del total de países de América Latina y el Caribe, se ha aplicado una encuesta de este tipo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Perú y República Dominicana. Sin embargo, en estos casos, no siempre el tipo de violencia que se registra es el requerido para la construcción de los indicadores.

CUADRO 10
DATOS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SEGÚN FUENTE EMISORA POR SUBREGIÓN
(En números y porcentaje)

Organismo emisor	Caribe		América Latina	
Estado	9	47,6	64	83,1
Naciones Unidas	4	19,0	2	2,6
Sociedad civil	4	19,0	5	6,5
Sin información	0	0,0	3	3,9
No aplica	3	14,3	3	3,9
Total	21	100,0	77	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

El organismo emisor de la información en ambas subregiones es mayoritariamente el Estado, teniendo en el Caribe mayor peso relativo las Naciones Unidas que comparten el segundo lugar con la sociedad civil. Las encuestas más completas, especialmente en el Caribe, se han realizado con el apoyo de organismo internacionales. Este es el caso de las realizadas en Haití que constituyen además un ejemplo por la amplitud de las indagaciones que realiza en el ámbito de la violencia, considerando incluso las relaciones de poder al interior de la pareja. Evidentemente, la situación de Haití responde a esfuerzos sistemáticos por parte del sistema de las Naciones Unidas y de otros países de la región que tienen por objeto reinstalar un Estado con capacidades para priorizar, diseñar, implementar y evaluar el impacto de las medidas que se aplican. De allí que el caso de Haití deba mirarse de manera excepcional en la subregión.

CUADRO 11
ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN SEGÚN FUENTE ESTADÍSTICA POR SUBREGIÓN
(En números y porcentaje)

Ámbito	Caribe		América Latina	
Demográfico	0	0,0	3	3,9
Judicial	4	19,0	16	20,8
Salud	3	14,3	31	40,3
Seguridad	4	19,0	11	14,3
Policial	0	0,0	2	2,6
Demográfico y salud	2	9,5	7	9,1
Salud y seguridad	0	0,0	1	1,3
Sin información	4	19,0	4	5,2
No aplica	4	19,0	3	3,9
Total	21	100,0	77	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

En cuanto al tipo de información que consignan, esto es, el ámbito desde el que se recoge y analiza la información y que tiene que ver con la respuesta estatal frente a la problemática, en América Latina es el de salud el de mayor relevancia seguida por los ámbitos judiciales y de seguridad. En el Caribe, en cambio, salud se encuentra por debajo de judicial y seguridad. Se trata, como se señaló con anterioridad a propósito del análisis comparativo entre regiones, de una instalación de la temática en la política pública que supera el enfoque judicial centrado en el agresor y su sanción para dar respuesta a las víctimas de la violencia. En el Caribe, en cambio, salud se encuentra por debajo de los ámbitos judicial y de seguridad, lo que constituye el registro inicial y rutinario estadístico que se tiene a partir de la adopción de leyes que definen delitos y que constituyen un elemento central en la articulación del principio de legalidad de todo estado constitucional.

CUADRO 12
ÁMBITO DE ESTUDIO E INSTRUMENTO UTILIZADO PARA SU OBTENCIÓN

(En números y porcentaje)

Ámbito	Instrumento													
	Datos Administrativos		Encuesta		Estudio		No aplica		Prensa		Sin información		Total	
Demográfico	0,0	3	11,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	3,2	
Demográfico y salud	0,0	8	30,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	4,3	
Judicial	6	31,6	0,0	10	29,4	0	0,0	0	0,0	4	36,4	20	21,3	
No aplica	0,0		0,0	0	0,0	7	100,0	0	0,0	0	0,0	7	7,4	
Policial	1	5,3	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	2	2,1	
Sin información	1	5,3	1	3,8	2	5,9	0	0,0	0	0,0	4	36,4	8	8,5
Salud	2	10,5	11	42,3	20	58,8	0	0,0	0	0,0	1	9,1	34	36,2
Salud y seguridad	0,0	1	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,1	
Seguridad	9	47,4	2	7,7	2	5,9	0	0,0	0	0,0	2	18,2	15	16,0
Total	19	100,0	22	100,0	34	100,0	7	100,0	1	100,0	11	100,0	98	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

Los datos administrativos en América Latina y el Caribe se concentran básicamente en el ámbito judicial, seguidos por el ámbito de la salud desde el cual surgen mayoritariamente las encuestas y los estudios.

CUADRO 13
TIPO DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER POR REGIÓN Y SUBREGIÓN

(En números y porcentaje)

Tipo Violencia	Caribe		América Latina	
Física	0	0,0	9	11,7
Sexual	3	14,3	8	10,8
Física y Sexual	1	4,8	5	6,5
Física y psicológica	1	4,8	7	9,1
Física, psicológica y sexual	4	23,8	22	28,6
Física, psicológica, sexual y económica	0	0,0	8	10,4
Sin información	7	33,3	16	20,8
No aplica	4	19,0	3	3,9
Total	20	100,0	77	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

Respecto del tipo de violencia, la información sobre violencia física, psicológica y sexual, concentra el mayor número de casos en los países y en las subregiones de América Latina y el Caribe.

Cabe resaltar que en el caso de Costa Rica y en el caso de Uruguay se podría estar ante prácticas interesantes en tanto en el primero se cuenta con un sistema de indicadores que incluye el femicidio y en el segundo caso un Observatorio de Delincuencia y Criminalidad que ha logrado constituirse en el barómetro nacional sobre la violencia -incluida la violencia contra las mujeres- aunque con información aún insuficiente para la construcción de indicadores.

Por su parte, el caso de República Dominicana y el caso de Perú sorprenden por el registro que hacen de los femicidios. En Perú esto ha sido posible gracias a la adopción de la Resolución N° 216-2009-MP-FN, del 20 de febrero de 2009, y la aprobación de la Directiva N° 002-2009-MP-FN por la Fiscalía de la Nación para registrar, sistematizar, procesar y analizar la información sobre homicidios de mujeres presuntamente cometidos por sus parejas, ex parejas o por cualquiera de las personas comprendidas en los incisos e) a j) del artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y sus modificatorias.

De acuerdo con el mencionado artículo 2° la violencia familiar puede presentarse entre: a) cónyuges, b) ex cónyuges, c) convivientes, d) ex convivientes, e) ascendientes, f) descendientes, g) parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, h) quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones contractuales o laborales, i) quienes hayan procreado hijos en común independientemente que convivan o no al momento de producirse la violencia, j) en las uniones de hecho, entre uno de los convivientes y los parientes del otro hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Este registro de femicidio, el primero en un Ministerio Público de la región, ha dejado en los fiscales provinciales penales y mixtos a nivel nacional la función de recopilar la información de los homicidios de mujeres a través de un formulario de registro. Asimismo, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público revisa la prensa nacional y, de encontrar una muerte violenta de mujeres no reportada, se comunica con el fiscal respectivo para que remita la información correspondiente.

CUADRO 14
“ESPACIO” AL QUE REFIERE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA DE
ACUERDO A REGIÓN/SUBREGIÓN

(En números y porcentaje)

Espacio	Caribe		América Latina	
Privado	8	38,1	49	63,6
Público y privado	1	9,5	7	9,1
Sin información	7	33,3	18	23,4
No aplica	4	19,0	3	3,9
Total	20	100,0	74	100,0

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos estados.

Con respecto al ámbito en el cual se visualiza la violencia contra las mujeres, en ambas subregiones se concentra en el espacio privado, no observándose mayores diferencias en estas subregiones con respecto al ámbito público. En este caso, es evidente el enfoque restrictivo que ha tenido la violencia contra las mujeres y que obedece principalmente a la necesidad de contar con regulación que sancione lo que históricamente era invisible al ojo del Estado, la violencia contra las mujeres en el hogar. Más aún, la mayoría de las leyes de la segunda ola se conocen y fueron aprobadas como leyes contra la violencia intrafamiliar en un guiño que si bien permitió mirar las relaciones de abuso y violencia entre y hacia los diferentes individuos que componen una familia, invisibilizó la violencia que se ejerce de manera específica hacia las mujeres.

2. Análisis de las condiciones y estado de desarrollo de la información para la elaboración de indicadores en América Latina y el Caribe

Esta sección se refiere al análisis en concreto de la información registrada en la base de datos elaborada para América Latina y el Caribe con respecto a la posibilidad de calcular los indicadores propuestos por la Comisión de Estadísticas y por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La información requerida para la elaboración de estos indicadores es: tipo de violencia (física y/o sexual), gravedad, relación con el perpetrador, edad de la víctima, frecuencia, actual o única²¹ y mujeres muertas por sus parejas o ex parejas. De acuerdo a la información registrada en la base de datos elaborada para este estudio, se obtienen los siguientes resultados para la región:

CUADRO 15
CARACTERÍSTICAS PARA EL CÁLCULO DE LOS INDICADORES SOBRE VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(En porcentajes)

VARIABLES	Caribe	América Latina
Tipo de violencia	63,6	77,3
Gravedad	9,1	40,9
Relación con el perpetrador	18,2	59,1
Edad de la víctima	27,3	63,6
Frecuencia	18,2	31,8
Actual/única	9,1	31,8
Muerte	9,1	22,7

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos Estados.

En la mayoría de los países de América Latina es posible obtener información en relación al tipo de violencia (que para efectos de los indicadores considerados en estudio son la violencia física —cuya máxima gravedad alcanza en el asesinato de mujeres— y la violencia sexual), la edad de la víctima y la relación con el perpetrador. No obstante otras variables como la frecuencia de la violencia —cuestión clave en algunas legislaciones nacionales, como la de Chile, para definir el delito de maltrato habitual—, la distinción del período de ocurrencia de la violencia y el asesinato de mujeres por parte de sus parejas están aún en un nivel de bajo registro.

En el Caribe la situación es aún peor, ya que en la mayoría de los países sólo se consigna el tipo de violencia perpetrada.

En general, y de acuerdo a la información que se logró recavar, ningún país cuenta con toda la información necesaria para la construcción de los indicadores propuestos. La ausencia de información sobre la muerte de mujeres es el aspecto más escaso dentro de la información que consignaron los países, lo que se explica por la reciente visibilidad del tema (muerte de mujeres ocasionada por sus parejas o ex parejas) y por ende de su institucionalización como información relevante para abordar en su totalidad la problemática.

Los países que de acuerdo a la información consignada en la base de datos elaborada para este estudio se encuentran en condiciones de calcular el indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima: tal como lo formulado por el Observatorio de Igualdad de Género son Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, aunque la fuente en algunos casos no es fidedigna.

Chile y Costa Rica cuentan con datos en páginas *web* de instituciones públicas pero cuya fuente es de los registros de prensa. Bahamas por su parte registra información que proviene de registros

²¹ Se usa esta categoría para indicar si se da cuenta de hechos de violencia ocurrida en los últimos 12 meses y/o si se refiere a hechos acaecidos alguna vez a lo largo de la vida de las mujeres.

policiales sobre denuncias en materia de violencia doméstica y Uruguay se basa en las cifras de homicidios que sistematiza el Ministerio del Interior, las que consignan el vínculo entre la víctima y el victimario. En el caso de Colombia (muertes por violencia conyugal), no se consigna la fuente.

La necesidad de recurrir a los registros de prensa reafirma lo ya señalado en el sentido de que aún no existe un sistema institucionalizado para el registro de las muertes de mujeres por parte de sus parejas.

El caso de Perú es reciente y paradigmático. En efecto, como ya se señaló, la Fiscalía de la Nación cuenta con un sistema que le permite registrar los llamados femicidios utilizando los registros de prensa solo para confirmar que los fiscales estén registrando e investigando adecuadamente los femicidios.

Con respecto a los seis indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, los países de la región que aparentemente cuentan con la información para su cálculo son Ecuador, Haití, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana. Cabe señalar que en el caso de Argentina y de Uruguay probablemente será posible contar con esta información una vez se encuentren en plena implementación las recientes leyes sobre violencia que se han adoptado y que establecen como obligación la construcción de un sistema de información y bases de datos sobre violencia en sentido amplio.

En el caso de México la información hace parte de un proceso que es anterior a la adopción de la Ley de Violencia actualmente vigente. Un primer instrumento, las Encuestas sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares aplicado durante los años 2003 y 2006, junto con coordinar los esfuerzos de un conjunto de entidades a nivel local, federal y entre los distintos sectores y poderes públicos, hace de línea de base para conocer la magnitud del problema de la violencia y sus características. Aplicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), se coordinaron los esfuerzos de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM) de la Procuraduría General de la República; de la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios (CEFEMIN) de la Cámara de Diputados; el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

La información sobre las encuestas 2003 y 2006 se encuentra disponible, si bien aún se trabaja en correcciones demográficas a éstas para poder marcar tendencias. En su primera aplicación (2003), la encuesta se centró en la violencia física y sexual. En la segunda versión, (2006) y bajo el compromiso de seguir generando la información que se requiere para que se complemente y actualice el diagnóstico y la correcta medición de las diversas formas de violencia hacia las mujeres mexicanas, se amplió la información de la ENDIREH 2003 para incluir expresiones de la violencia en el ámbito público: laboral, escolar y comunitario. En ambos casos una buena parte del financiamiento provino de fuentes internacionales como es el caso de UNIFEM.

La urgencia y alta visibilidad nacional e internacional que ha cobrado la violencia contra las mujeres en México en los últimos años ha llevado al Estado Federal a asumir de manera integral el trabajo en éste ámbito. En 2007, a partir de la adopción de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, se crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que busca articular todos los esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales en esta materia, a través de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, así como de las secretarías y ministerios relacionados²².

Entre las obligaciones que tienen las entidades parte del sistema está la de publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para

²² Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial el 1 de Febrero de 2007 y modificada el 20 de Enero de 2009 para ajustar el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. (Art.35)

integrar el Banco Nacional de Datos de Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres²³. Para ello, el Instituto Nacional de las Mujeres en México celebró un conjunto de acuerdos con los actores involucrados en la ley, en particular con la Secretaría de Seguridad Pública que lleva a este último a fijar los lineamientos que determinarán e integrarán la información de dicho banco de datos²⁴. Dentro de los aspectos que deben abordar para cumplir con el objetivo de la ley están un diagnóstico de manejo de información, el flujograma de información, instrumentos de captura, directorios y canalización de la información y la construcción de 80 indicadores.

Es pronto aún para conocer el verdadero impacto de este proceso que si bien se gatilla por una realidad urgente, da cuenta de las posibilidades institucionales y procedimentales para el acopio, sistematización y análisis de la información existente. Por su parte, no hay registro de qué es lo que pasará a futuro con las encuestas sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) pero claramente constituyeron un insumo clave para dimensionar las necesidades que una ley integral debiera cubrir en términos de política pública.

En Ecuador, la *Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia* establece como parte del mandato del Ministerio de Bienestar Social a través de la Dirección de la Mujer (inexistente hoy) la obligación de llevar “*un banco de datos a nivel nacional sobre la violencia contra la mujer y la familia y mantener información cualitativa sobre la problemática*”²⁵. No obstante lo establecido por la ley, pareciera que son las leyes de tercera generación, posteriores al año 2007, las que más claramente se inclinan por explicitar los arreglos que permitan coordinar la información y con ello una mayor integración de la misma.

En este caso, y si bien Ecuador presenta más de un registro de información sobre violencia, sólo uno da lugar a la generación de una línea base. Durante el año 2004, se aplicó una encuesta demográfica y de salud materno infantil (ENDEMAIN) que incorporó un acápite en materia de violencia doméstica que considera la violencia física, psicológica y sexual. Con cobertura nacional (sobre 9.000) permitió establecer un piso que da cuenta de la magnitud y complejidad del problema pero que hasta ahora no ha tenido continuidad. En todo caso, la información que arroja la encuesta no permite total claridad respecto de la gravedad de la violencia puesto que distingue entre violencia física, psicológica y sexual en coherencia con la definición de violencia de la Ley 103, sin entrar a calificar si se trata de violencia grave o moderada.

En Honduras se aplicó una encuesta demográfica que incorporó un módulo sobre violencia. En este caso, se trata de encuestas cuya implementación es a través de los organismos del Estado pero cuyo financiamiento es internacional²⁶ por lo que no necesariamente tienen continuidad en la política pública, en particular sobre violencia contra las mujeres.

Paraguay cuenta con una ley de Violencia que no mandata a organismos públicos para la recolección de información sobre violencia contra las mujeres. Se trata de una ley promulgada en el marco de la segunda ola de reformas que son las que buscan tipificar sus expresiones y sancionar judicialmente a los responsables, concentrándose allí los esfuerzos y sesgando por lo tanto el tipo de registros que se pueden lograr. En este sentido, si bien dicho país cuenta con información —la que proviene del esfuerzo desde el área de salud— no pareciera haber logrado transversalizar los esfuerzos por la generación de información. Así, Paraguay aplicó durante el año 2004²⁷ una encuesta de salud sexual y reproductiva (ENDSSR-2004) con el apoyo financiero y metodológico deL Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *United States Agency for International Development* (USAID), e *International Planned Parenthood Federation*, entre otros. Se trata de la quinta en su especie (salud sexual y reproductiva) que en sus dos versiones anteriores había introducido un módulo de violencia pero que se restringió a la violencia física y verbal en el ámbito familiar. Sólo a partir del 2004 incluye la

²³ *Ibíd.*, Artículo 38.

²⁴ Acuerdo 02/2009 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 2009 (Art.47).

²⁵ Art. 24. N° Ley 103.

²⁶ Programa MEASURE DHS de Macro International y USAID.

²⁷ El Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPES) fue el encargado de aplicarla.

violencia sexual fuera del ámbito privado y un conjunto de preguntas que permiten registrar además del tipo de violencia, la relación con el perpetrador y la edad de la víctima. Respecto de la gravedad de la violencia que se ejerce, no se establece la distinción entre moderada y grave si bien se recogen y agrupan por acción los hechos violentos. No consta que cuenten con información sobre femicidios o muerte de mujeres. No obstante, ya en el 2008 se excluyó la violencia contra las mujeres de la medición por falta de financiamiento para ello.

En Haití, al igual que en los países más pobres de América Latina se ha requerido el apoyo internacional²⁸ para la generación de instrumentos que le permitan conocer la realidad y las necesidades de la población. El Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) ha aplicado tres encuestas de salud sobre mortalidad, morbilidad y servicios (EMMUS) con inclusión de un módulo sobre violencia contra las mujeres en la última (2005-2006), aplicada por el Instituto Haitiano de la Infancia, que recoge información de prevalencia de todos los actos cometidos por la pareja u otras personas sobre mujeres y niñas mayores de 15 años. En relación a la violencia conyugal, se pregunta por el tipo de violencia y el momento en que se inició la misma de manera de establecer el grado de control que el perpetrador tiene sobre la mujer y a quien ella recurre frente a estos actos. Respecto de la gravedad de los hechos violentos, se establece una clasificación que no está encuadrada en la distinción entre violencia grave y moderada, lo que sin embargo es posible de construir sobre la base de la información registrada.

²⁸ USAID, UNICEF, UNFPA, entre otros de cooperación bilateral.

Cuadro 16
INFORMACIÓN PARA EL CÁLCULO DE LOS INDICADORES POR PAÍSES

Indicadores	Tasa general	Por quintil de edad	Por gravedad	Por relación con perpetrador	Por frecuencia
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.	Haití México	Haití México	Haití México	Haití México	Haití
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en alguna ocasión a lo largo de su vida, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia	Haití Honduras México Paraguay	Haití Honduras México Paraguay	Haití México	Haití Honduras México Paraguay	Haití
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en los últimos 12 meses, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia	México	México		México	México
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en alguna ocasión a lo largo de su vida, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia	Ecuador Honduras México Paraguay	Honduras México Paraguay		Ecuador Honduras México Paraguay	México
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en los últimos 12 meses, por frecuencia	Ecuador Haití Honduras México Paraguay	Ecuador Haití Honduras México Paraguay		Ecuador Haití Honduras México Paraguay	Haití México
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.	Ecuador Haití Honduras México Paraguay	Ecuador Haití Honduras México Paraguay		Ecuador Haití Honduras México Paraguay	Haití México

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de la Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos estados.

Al contrastar la información de estos países con la requerida para el cálculo de los indicadores, se observa una mayor concentración en los dos últimos indicadores, lo que revela que la información de la violencia contra las mujeres ha logrado un mayor desarrollo cuando aquella se refiere al ámbito de la pareja, manteniéndose en mayor invisibilidad la violencia contra las mujeres en el conjunto de la sociedad producto de su situación de discriminación.

CUADRO 17
SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO DE LAS MEDICIONES EN AQUELLOS PAÍSES CON MAYOR CAPACIDAD DE CÁLCULO DE LOS INDICADORES

País	Sostenibilidad
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuestas quinquenales
Ecuador	Encuesta quinquenal, realizada con apoyo de la cooperación internacional
Haití	Encuesta quinquenal realizada con apoyo de la cooperación internacional
Honduras	Encuesta realizada con apoyo internacional. Se registra la primera realizada.
México	La periodicidad de la encuesta ENDIREH no está determinada
Paraguay	En 2008 ya no se incorpora en la encuesta ENDSR de un módulo de violencia por no contar con el financiamiento para hacerlo
República Dominicana	La Encuesta Nacional de Demografía y Salud se realiza quinquenalmente con apoyo de fondos externos

Fuente: Base de datos de elaboración propia construida sobre información extraída de Base de Datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer más páginas oficiales de algunos estados.

La necesidad de requerir de apoyo internacional para la realización de encuestas que entreguen la información requerida para el cálculo de los indicadores hace aún incierta su instalación permanente en los países. El caso de Paraguay (exclusión del módulo de violencia en la medición realizada en 2008) es un ejemplo dramático de la fragilidad que presentan las mejores experiencias de la región. Al contrastar la información de estos países con la requerida para el cálculo de los indicadores, se observa una mayor concentración en los dos últimos indicadores, lo que devela que la información de la violencia contra las mujeres ha logrado un mayor desarrollo cuando aquella se refiere al ámbito de la pareja, manteniéndose en mayor invisibilidad la violencia contra las mujeres en el conjunto de la sociedad producto de su situación de discriminación.

En síntesis, a nivel global, América Latina y el Caribe aparecen como una región que ha dado relevancia a la problemática de violencia contra las mujeres, y en particular a la necesidad de contar con niveles de información. Esto, sin embargo, debe ser matizado por las condiciones políticas, institucionales y económicas de los países que marcan un mayor o menor grado de avance para la construcción de los indicadores, de acuerdo a dichos factores.

Los niveles de información que se registran son dispares. Si bien se cuenta con información cuya fuente se concentra mayoritariamente en los Estados, no es menos cierto que los enfoques sobre la violencia implementados hasta el 2007 —cuando se inicia una ola de reformas legales— no han facilitado la tarea de registro de información que requiere la construcción de los indicadores del interés de este estudio. La información ha transitado principalmente por dos vías, las de las encuestas demográficas o de población, y los registros administrativos en el ámbito judicial y de seguridad pero poca interrelación ha existido entre estos dos campos. Por lo tanto, la información es parcelada (no registra toda la información que se requiere como es el caso de los registros administrativos) o no mantiene una frecuencia que permita dialogar con las otras formas de producción de información.

Ningún país de América Latina y el Caribe cuenta en la actualidad con toda la información que requieren los indicadores. No obstante, hay importantes avances tanto a nivel internacional como en los ámbitos nacionales que exponen que la región se mueve hacia marcos y sistemas de información que den cuenta de los requerimientos de las Naciones Unidas: casos como los de México y Argentina en cuanto a marcos legislativos con inclusión de la obligación de establecer bases de datos y sistemas de análisis; o la constancia de Ecuador y del mismo México en la aplicación de sus encuestas demográficas con inclusión de módulos de violencia; el registro de la Fiscalía Nacional del Perú sobre femicidio el Observatorio de Criminalidad y Delincuencia en Uruguay, se encuentran a mitad de camino entre la instalación de la problemática en el Estado y la transversalización de la misma. De allí que los esfuerzos por dar un marco de registro de información e indicadores aplicables a todos los países a los que se sumará próximamente el diseño de un módulo de violencia contra las mujeres a ser incorporado en encuestas de aplicación nacional —(Comisión Económica para Europa 2009)—, sean un importante insumo para esta última etapa en materia de respuesta estatal a la violencia.

III. Hoja de ruta

Considerando el punto de partida de los países de América Latina y el Caribe en materia de información y la distancia que presentan -en su mayoría- para contar con la información requerida de cara a la construcción de un registro único en base a los indicadores sugeridos por el Grupo de Amigos del Secretario General y aprobados por la Comisión de Naciones Unidas de Estadísticas, se han sistematizado los pasos que podrían facilitar el tránsito desde la situación inicial hacia la meta, esto es contar con información que permita determinar la magnitud, características e impacto de la violencia física y sexual contra las mujeres donde quiera que ésta ocurra.

La hoja de ruta la hemos concebido como una serie de etapas de contornos y sinergias que se potencian y que admiten la cabida de las particularidades que cada país tiene en esta materia. De ahí que las fronteras entre una y otra se establecen más en términos metodológicos que en términos reales, permitiendo dar una lectura de conjunto a las dificultades y oportunidades que arroja el presente estudio.

Etapas 1: Relegitimación de la violencia contra las mujeres

El marco referencial para trabajar en torno a la violencia contra las mujeres ha cambiado en estos últimos 16 años producto de su visibilidad e incorporación en la agenda pública. Desde un enfoque que buscaba visibilizar y particularizar la violencia, la tendencia es pasar del margen al centro dando cuenta de la necesidad de un enfoque transversalizador e integral. Así lo ha entendido el sistema de Naciones Unidas que a partir de su Secretario General, ha llamado a los Estados a reanudar los esfuerzos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En este contexto en el que, sin embargo, aún no se cuenta con el instrumental necesario en la mayoría de los Estados de la región para dar cuenta de la relevancia de la problemática, y más aún, en el que las formas de dar cuenta distorsionan la medición de la violencia, se requiere reponerla como tema central de la agenda de género, por lo tanto un problema que si bien es responsabilidad del Estado en términos de garantizar el derecho a una vida libre de violencia, incumbe a las organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, etc.

Una de las formas que aparecen como interesantes en varios países de la región es la conformación de observatorios sobre violencia contra las mujeres o sobre violencia contra las personas en general. Conformadas a convocatoria del Poder Ejecutivo, con inclusión de mujeres líderes y altas personalidades de organismos multilaterales residentes en el país, de centros académicos con prestigio, y con presencia de miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial, estos observatorios son lo más cercano a la constitución de un pacto nacional para la erradicación de la violencia, y su legitimidad puede constituirse en un fuerte impulso para avanzar hacia nuevos esfuerzos en el ámbito de la violencia y en particular para lograr contar con información que permita cuantificar y cualificar la violencia que se ejerce contra las mujeres.

La figura del observatorio viene configurándose a propósito de los diferentes temas que siguen marginalizados en el Estado. Muchas veces operan con bajo perfil pero esto no contribuye a darles el peso que requieren para que la violencia se transforme en un tema de alto impacto en la agenda política y mediática. De allí que sea muy relevante que junto con la conformación de estos observatorios se traspasen recursos que sean manejados de manera independiente, con procesos de rendición de cuenta que garantice que la relevancia sea puesta en la violencia.

Aquellos países en los que se cuenta con leyes y en los que el tema de la violencia está exclusivamente anclado en el mecanismos de igualdad han demostrado tener tope ya sea por la pérdida de poder de los mismos o ya sea por la constante necesidad que éstos tienen de legitimarse entre sus pares. De allí que un primer paso sea el de sacar el tema de dicha exclusión y ubicarlo en el corazón de la sociedad, esto es, una instancia que congregue a todos los actores claves en la materia.

Etapa 2: Formación intersectorial y entre poderes públicos

Una segunda etapa está marcada por la necesidad de profundizar en los esfuerzos de transversalización de los temas de género, en particular de la violencia contra las mujeres. Nuevamente, hay países que en esto han avanzado más que otros. Sin embargo, la falta de jerarquía política de la transversalización como método de inclusión de los temas de mujeres debe ser reforzada a partir de diálogos intersectoriales y diálogos entre los poderes públicos. En este punto, los mecanismos de igualdad de género, los ministerios del interior, salud y justicia requieren una coordinación al más alto nivel que permita aunar los esfuerzos de acuerdo a las herramientas sectoriales y políticas con las que se cuenta. A su vez, en pocos casos estos diálogos incorporan a otros poderes del Estado que tienen facultades que podrían ayudar a profundizar los procesos de transversalización. Y es que se ha logrado permear los distintos sectores pero éstos actúan de manera compartimentada frente a temas como la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la transversalización, ésta debe ser vista como un método más que un fin y por tanto con estrategias múltiples para lograr que la producción y análisis de información pública haga parte de la información *dura* que genera el Estado. En América Latina se han aprobado recientemente leyes de transparencia y acceso a la información que imponen obligaciones pasivas y activas al Estado en materia de producción de información. Se trata de marcos jurídicos que facilitan a la población la exigencia de información por una parte, y por otra, obligan a las reparticiones públicas a generarla. Por cierto que el nivel de producción de información que requieren los indicadores sugeridos por la Comisión de Expertos del Secretario General va más allá de los actuales niveles de información que registran los Estados, por lo que se trata de una etapa que debe enfatizar coordinaciones, procedimientos y variables más complejas.

Etapa 3: Homologación de categorías de registro en ámbitos sectoriales afines y potenciación de este tipo de información a través de una ficha única

América Latina y el Caribe cuentan con registros administrativos fundamentalmente en el ámbito policial, judicial, de seguridad, salud, a veces trabajo, que dan cuenta de niveles básicos de información a partir de denuncias o de atenciones prestadas en los servicios públicos involucrados. Sin embargo esta información, dentro del mismo ámbito o sector es disímil. Principalmente en el ámbito judicial y de seguridad pública, la información se registra a partir del marco legal que establece la posibilidad de denunciar y que constituyen crímenes, delitos o faltas. Sin embargo, el que operen bajo un mismo marco conceptual y jurídico, no necesariamente implica que se puede mirar el fenómeno al menos integralmente en dicho sector. Así por ejemplo, los registros policiales no requieren la misma información que los judiciales o que los del Ministerio Público ya sea porque agrupan las conductas en categorías que no son homologables aunque legales (delitos violentos o delitos contra las personas) o porque los tiempos de procesamiento de una y otra varían al punto tal que no hay posibilidad de integrarlos.

Entre sectores, esto es por ejemplo entre salud y seguridad, entre el ámbito judicial y el de los centros de emergencia para mujeres en los países en los que los hay, no se logra identificar la existencia de protocolos de intercambio de información que pudieran ir construyendo una mirada mas integral sobre el fenómeno de la violencia y por tanto quedan como dos formas de generar información paralelas.

Una ficha única para el registro de información administrativa es un primer nivel de coordinación entre los sectores públicos involucrados en el tratamiento o sanción de la violencia contra las mujeres. A partir de las reformas procesales penales implementadas en América Latina, y la creación de Ministerios Públicos, nuevos sistemas de información se han instalado y con ellos la posibilidad de incidir en las variables que se registran. Entre estas, el vinculo con el perpetrador aparece como uno de los mas ausentes en este tipo de registros debido a marcos legales superpuestos, es decir, ley de violencia doméstica, cuyos registros sí contienen esta información, y los delitos de lesiones, sexuales o incluso el homicidio que no registra dicho vinculo. A pesar de esta realidad que imponen las leyes híbridas de los años noventa, es factible pensar en la homologación de criterios y variables de información al menos dentro de un mismo sector.

Etapa 4: Línea base

Diseñar una política pública para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres requiere también establecer el punto de partida a partir del cual se evaluarán las intervenciones que los distintos sectores públicos involucrados realicen. Se trata por tanto de un diagnóstico inicial que generalmente logran captar las encuestas demográficas o de salud que incluyen un módulo de violencia. Para el seguimiento han resultado menos eficaces puesto que su diseño y aplicación generalmente es financiado por organismos multilaterales, agencias especializadas y de cooperación internacional. En efecto, varios países de América Latina²⁹ las han aplicado contribuyendo a generar información clave para determinar el impacto y la prevalencia de la violencia contra las mujeres. Ello sin embargo, no parece articularse en ningún país en las que se ha realizado con un esfuerzo de análisis mayor y que involucra datos que no provienen del campo de salud, o de las oficinas nacionales de estadísticas, instancias en las que se anclan dichas encuestas.

Cabe señalar el vínculo que existe entre la realización de estas encuestas, su sistematicidad y el financiamiento internacional y por otro lado el que países que aparentemente podrían contar con los recursos para hacerla no lo hayan hecho. De allí que un piso mínimo atendible podría ser la realización de al menos una encuesta tipo DHS de diagnóstico base y seguimientos de acuerdo a las posibilidades de los Estados.

²⁹ Honduras, Haití, Ecuador, México entre otros

Etapas 5: Acuerdos y protocolos de colaboración por sector y por nivel

Uno de los resultados de una transversalización exitosa en materia de generación de información en violencia es que las oficinas nacionales de estadísticas participen de la generación de la misma. Se trata del órgano rector en materia de coordinación, producción y análisis de información pública y se encuentran presentes –con mayores o menos potencialidades– en toda la región, incluido el Caribe.

De un total de 33 países de América Latina y el Caribe, que han entregado información en relación a la arquitectura y marco regulatorio con el que cuentan en las Oficinas Nacionales de Estadísticas.³⁰ Respecto de estos se aprecia un desarrollo institucional coincidente con las necesidades que tiene una Oficina Nacional de Estadísticas. Así, de los países que entregaron información a la Conferencia Estadística de las Américas, 11 afirman contar con autoridades estadísticas independientes, con un nivel jerárquico de funcionarios públicos del más alto rango, nombrados generalmente por el Presidente de la República, y en algunos casos (2), con acuerdo del Congreso.

En general también se aprecia una tendencia mayoritaria entre los Estados que enviaron información a la independencia política, esto es, a no estar sometidos en las fechas, notas, contenidos de las notas, elección de métodos estándares y procedimientos a la autoridad política. A excepción de un país, todos cuentan con programas de trabajo estadístico, el que sin embargo en un 50% se publica. A excepción de tres de los países que entregaron información, todas las oficinas cuentan con un plan estratégico que guía la producción estadística.

En el 100% de los casos el mandato para la producción y difusión estadística está establecido por ley, si bien la utilización de fuentes administrativas con propósitos estadísticos se encuentran reguladas por acuerdos entre las oficinas y las instancias de producción de información administrativa, pudiendo hacer parte o no del marco regulatorio. Un 78,9% de los casos (15) contemplan la obligación de contestar y un conjunto de sanciones para el incumplimiento.

Si bien los Estados cuentan con presupuestos anuales que en todos los casos a excepción de uno no llegan al 0,1 del PIB, no es claro que la necesidad de contar con información cada vez más articulada y más compleja haya llevado en todos los casos a un aumento de dicho presupuesto. En 6 de los casos incluso, este porcentaje ha bajado. La gestión de dicho presupuesto, en su mayoría es independiente una vez asignado. Preocupa por cierto que en un 70% de los casos la producción estadística no esté sometida a un control de calidad TQM o similar, siendo éste uno de los aspectos en los que los Estados parecen estar empeñados para el próximo período. Ello no obsta a que las oficinas cuenten con mecanismos de evaluación de sus productos en un rango que va desde el 50 al 75% del total de productos por país, no alcanzando aún grados de homogeneidad mayor en base códigos y estándares del Fondo Monetario Internacional. Sólo 7 países de los 19 declaran regirse por los mismos.

Ahora bien, paralelamente a que se fortalezca el accionar de las oficinas nacionales de estadísticas, se pueden establecer acuerdos con entidades sectoriales que producen información administrativa. A veces los propios cuerpos jurídicos que regulan la competencia de estas oficinas establecen esta posibilidad. Sin embargo y considerando que en materia de derecho público las competencias y atribuciones deben estar explícitamente formuladas, es posible encontrar en este punto algunas dificultades.

En todo caso, el nivel de acuerdos que se requiere así como los ámbitos sectoriales que debe considerar son claves y responden a la estructura política administrativa del país. Por ejemplo en el caso de Estados Federales probablemente los acuerdos involucren a autoridades municipales, gobernaciones y estatales además de la federal mientras que estos niveles de mediación y producción de la información serán menores en Estados unitarios. La dimensión local, regional y nacional requieren ampararse en un mismo acuerdo que permita centralizar la

³⁰ La Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL elaboró un cuestionario para los países de América Latina y el Caribe que fue distribuido a los 32 países solicitando información hasta el 2007.

información con niveles de análisis sobre lo que se registra que se van incorporando en la medida que se acerca al actor nacional, que serán en la mayoría de los casos las oficinas de estadísticas, las que a su vez serán parte de coordinaciones intersectoriales del más alto nivel.

Etapas 6: Marco jurídico sobre violencia y definición de competencias y funciones

El marco jurídico se ubica al final de la hoja de ruta siendo recientes los procesos de reforma legal que se están implementando en América Latina. Efectivamente la adopción de “leyes integrales” en siete países de la región establecen el nuevo rumbo que adquieren las agendas públicas en materia de violencia contra las mujeres. En el caso de México —y España que es la precursora de este tipo de leyes—, la realidad de la violencia y su actual visibilidad ha permitido evaluar los problemas y desplazarse hacia posturas que buscan poner la violencia en el centro de la política pública.

Se trata de leyes que redefinen la violencia en términos de lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres y en la Declaración de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres. Superan la división entre violencia doméstica y otras formas de violencia pública contra las mujeres para definirla en sus variantes física, sexual y psicológica y perpetrada en el seno de la familia, la comunidad y/o el Estado. Esta definición mínima a la que algunos países incorporan la violencia económica o patrimonial, permite superar los problemas de registro administrativo entre aquella violencia que se registraba por ser perpetrada en el seno familiar y esa otra en la que el eje estaba dado por la acción violenta y en el que el vínculo no era objeto de registro.

Se trata también de leyes que integran, como ya se ha dicho antes, un conjunto de medidas de política pública ligadas a la prevención y al tratamiento, saliendo del foco central que hasta ahora han tenido las leyes de violencia contra las mujeres.

Un aspecto relevante de estos cuerpos legales es que junto con establecer los órganos o instancias (consejos interministeriales, observatorios) competentes, establecen las facultades y atribuciones que tienen en esta materia, siendo la generación de información, su análisis y permanente actualización, una de éstas. Mas aún, en algunos casos se establece con precisión los indicadores que deberán aplicarse y por tanto la información que debe registrarse o producirse para cumplir con este mandato. En otros se establece la obligación de contar con un sistema de información o banco de datos integrados sobre violencia contra las mujeres, el que incluso podría referir a la violencia contra las personas.

Asimismo, la difusión de la información sobre violencia también es una obligación legal que cumple con el fin de nutrir el diseño y ajustes de las políticas públicas en la materia así como a la prevención de la violencia por la vía de la generación de pisos inhibidores de este tipo de conductas, profundamente arraigadas en nuestra cultura.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El estudio permite constatar que existe un alto porcentaje de países de la región que no han incorporado información en la base de datos del Secretario General.

Se recomienda reanudar esfuerzos desde los organismos de Naciones Unidas para que los Estados incorporen y actualicen la información que registran en la base de datos del Secretario General de manera de poder contar a la brevedad con un mapa global de información sobre violencia contra las mujeres.

Asimismo y considerando que el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL constituye un espacio fundamental para el acopio de información en materia de violencia, se recomienda la integración allí, por parte de los Estados, de la información que se produce

El estudio arroja que si bien la región cuenta con información sobre violencia contra las mujeres, aún se requiere un mayor trabajo por parte de los Estados para contar con la información que permita aplicar los indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, incluido el indicador sobre muerte de mujeres de manos de sus parejas o exparejas incorporado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La información que se registra refiere mayoritariamente al tipo de violencia, seguido por la edad de la víctima, y la relación con el perpetrador (esta última en el marco de las leyes que sancionan la violencia intrafamiliar), existiendo muy poca información sobre muerte de mujeres de mano de sus parejas o exparejas (feminicidio).

Se recomienda reforzar iniciativas de difusión sobre acuerdos y sobre los indicadores en materia de violencia contra las mujeres, aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas. En particular se recomienda que la CEPAL redoble esfuerzos para lograr acuerdos con las Fiscalías Nacionales o Ministerios Públicos para la recolección de información sobre muertes de mujeres de mano de sus parejas o exparejas.

El predominio de información sobre violencia doméstica no permite aún contar con información sobre violencia fuera del ámbito privado y/o a manos de terceros no familiares o sin vínculo afectivo con la víctima. Esta tendencia de contar con información sobre este tipo de violencia podría tener su explicación en el proceso de visibilización que tuvo el fenómeno en la década de 1990 de legitimidad social y jurídica y acerca del cual no existía información alguna. Con el mayor conocimiento de la problemática, e instalada globalmente la violencia doméstica contra las mujeres, se empieza a privilegiar información que permita mirar el fenómeno en toda su magnitud y amplitud.

En este sentido se observan avances en términos de un mayor consenso sobre el registro de información en violencia física y sexual, el que en particular se viene aplicando en encuestas de población y salud, y está siendo incorporado en las nuevas leyes de violencia contra las mujeres impulsadas en la región

Se recomienda seguir en el esfuerzo por armonizar las definiciones sobre violencia contra las mujeres, así como las formas en que esta se expresa, de manera de superar los problemas de generación de información y de registro que se derivan de su tratamiento fragmentado. En este sentido, se requiere la adopción de categorías que refieran más al tipo o expresión de la violencia. El consenso internacional parece indicar que al menos esto referiría a la violencia física y sexual, lo que constituye un cambio respecto de los estudios de la primera ola y que refieren a la violencia doméstica.

No existe, de acuerdo a lo que se observa en la información analizada, un enfoque coordinado e intersectorial para la elaboración de información en violencia contra las mujeres y donde pudiera ir produciéndose información en materia de violencia física y sexual más integrada. Los ámbitos de estudio (policial, judicial, económico, seguridad, etc.) dan cuenta de entradas múltiples a la producción de información, con poca periodicidad.

En América Latina y El Caribe la información se encuentra fundamentalmente ligada a las estadísticas administrativas en salud, seguridad y judicial, mientras que la información demográfica que tiene peso en la región se encuentra ligada a las oficinas nacionales de estadísticas. Esto plantea dos caminos paralelos de producción de información ligado a la respuesta estatal frente al problema -en el caso de las estadísticas administrativas- y al mandato legal de producción de estadísticas censales o demográficas —en el caso de las oficinas nacionales de estadísticas—. La presencia de acuerdos o de mandatos legales que permitan la entrega de información de los ministerios u organismos judiciales a las oficinas nacionales es heterogénea y depende de cada país.

Se recomienda la generación de espacios intersectoriales de diálogo, así como entre productores y usuarios de información de manera de romper el funcionamiento y enfoque compartimentado que tienen, e incorporar las necesidades que desde los usuarios existe en relación a la información sobre violencia.

En relación a las herramientas de registro administrativos que existen en todos los países, se recomienda avanzar hacia la generación de información sobre la base de criterios y conceptos homologables en torno al tipo de violencia, sexo y vínculo entre víctima y victimario, gravedad del hecho violento incluida la muerte a través de un acápite común de registro de información que se incorpore a las herramientas de registro que actualmente utilizan los distintos sectores.

América Latina y el Caribe presentan un panorama heterogéneo en materia de información sobre violencia contra las mujeres. Mientras las capacidades de producción de información estadística son bajas en el Caribe y han requerido la intervención de bloques regionales para la cooperación o de agencias especializadas de Naciones Unidas, en América Latina se observa una sostenida producción de información sobre violencia contra las mujeres, fundamentalmente anclada en el ámbito de la salud. Esto

da cuenta posiblemente de dos fenómenos, el primero referido a la permeabilidad de los sistemas de salud y en particular de los sistemas estadísticos frente a los temas de salud de las mujeres/género, y el segundo referido a la resistencia masculina presente en las estructuras vinculadas al quehacer judicial y de seguridad.

En particular, se observa un avance sostenido en la inclusión de módulos de violencia en las Encuestas Demográficas y de Salud, las que aún sin embargo no han sido incorporadas en todos los países de la región. La frecuencia con que éstas se aplican también se consigna como un problema que debiera superarse.

Las encuestas demográficas y de salud con incorporación de un módulo de violencia son relevantes para establecer una línea base. En efecto, existe una tendencia promovida desde las Naciones Unidas para incorporar módulos de violencia en este tipo de encuestas, facilitándose con ello la tarea de generar información acorde con los indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas. Se recomienda a los Estados que han aplicado este tipo de encuestas darles proyección en el tiempo. Respecto de aquellos Estados que no las han aplicado se recomienda hacerlo con inclusión de dicho módulo. Para ello la Comisión Estadística de Naciones Unidas está por aprobar un módulo de violencia contra las mujeres diseñado para su aplicación en este tipo de encuestas y que facilita la tarea a los Estados.

En relación a los registros administrativos, éstos provienen fundamentalmente del Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía y el sistema de salud. Sin embargo no se observa la existencia de estudios que digan relación con un análisis integrado de la respuesta estatal en materia de violencia contra las mujeres. Más aún, se ha consignado en este estudio que incluso entre instituciones de un mismo sector, no necesariamente hay un enfoque integrado en materia de generación de información sobre el tema.

Se recomienda la producción de “rutas de las denuncias” a nivel nacional que se inicien en cualquiera de las entradas al sistema de respuesta estatal y hasta el cierre de los casos por cualquiera de las causales de término en el poder judicial.

El tipo de información que se consigna (estudios, encuestas, datos administrativos) y su dispersión da cuenta de la ausencia de una estrategia de producción de dicha información, que de existir habría significado disponer de información censal, periódica y necesaria para contar con un registro que permita la aplicación de los indicadores establecidos en el Informe de Amigos de la Presidencia sobre indicadores de género contra la mujer y aprobados por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en Febrero de 2009, además del indicador de violencia seleccionado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Se recomienda avanzar hacia la generación de bancos integrados de datos, que bajo la supervisión de organismos centrales como Ministerios de Justicia y Oficinas Nacionales de Estadísticas, y con el concurso de los mecanismos de igualdad de la mujer, reciban y analicen información de los niveles locales, regionales o provinciales allí donde las mujeres acceden a servicios públicos, sean estos policiales, de salud, de orientación legal, etc. Se trata en este caso ya no de coordinaciones y diálogos intersectoriales sino que de coordinación entre los diferentes niveles del quehacer estatal.

La producción de estadísticas es un elemento base para el diseño de políticas públicas, en la medida que permite al Estado conocer la realidad e intervenirla a partir de información imparcial y objetiva. De allí que la generación de este tipo de información se encuentre a la base del cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos y constituya en sí un derecho (acceso a la información pasiva o activa) que tiene la ciudadanía y que posibilita el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y programas.

En los últimos años se han adoptado en la región leyes de transparencia y acceso a la información que hacen al Estado exigible en esta materia. Asimismo los sistemas de protección de derechos humanos regionales y de Naciones Unidas han señalado que se trata de un derecho ligado a la libertad de

expresión y al derecho a estar informado. El foro internacional multilateral es un espacio clave para exigirle a los Estados que cualifiquen la información, en particular en materia de violencia, donde junto con esta obligación los Estados responden al principio de debida diligencia que los hace responsable de no impedir la violencia contra las mujeres que perpetran en su mayoría agentes particulares

Bibliografía

- Charlesworth, H., C. Chinkin y S. Wright (1991), '*Feminist Approaches to International Law*', American Journal of International Law, 85 N°4.
- CEPAL (2007), "¡Ni una Mas! El Derecho a Vivir una Vida Libre de Violencia", (LC/L.2808), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), "Informe sobre Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia", OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 20 de enero.
- Forcinito, Ana (2004), *Memorias y Nomadías: géneros y cuerpos en los márgenes del posfeminismo*, Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile.
- Gomez Isa, Felipe (2003), "The Optional Protocol for the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women: Strengthening the Protection Mechanism", en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol 20 N°2, University of Arizona.
- Kouvo, Sari (2005), "The United Nations and Gender Mainstreaming: Limits and Possibilities", en Doris Buss y Ambreena Manji (eds) *International Law: Modern Feminist Approaches*, Hart Publications, Oregon, USA.
- Mackinnon, Catherine (1989), "*Towards a Feminist Theory of the State*", Harvard University Press.
- Naciones Unidas, Asamblea general (2007), "Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer", A/RES/61/143, enero.
- Naciones Unidas, Secretario General (2006), "Estudio en Profundidad sobre Violencia contra las Mujeres", Doc. A/61/122
- _____(2006), "Estudio en Profundidad sobre Violencia contra las Mujeres", Doc. A/61/122/Add1.
- _____(2005) "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.

- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2006), Ertuk Yakin, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres: *The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women*, E/CN.4/2006/61.
- ___(2001), UNCDH, “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado, en tiempos de conflicto armado (1997-2000)”, Doc. E/CN.4/2001/73.
- ___(1999) “Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44”, E/CN.4/1999/68/Add.4, enero.
- ___(1998), “Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas en Violencia contra las Mujeres. Violencia contra las Mujeres perpetrada o condonada por el Estado’ E/CN.4/1998/54, enero.
- ___(1996), “Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias”, Doc. E/CN.4/1996/53
- ___(1995) Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing , Doc A/CONF.177/20/Rev.1.
- ___(1994), Res/1994/45, adoptada el 4 de marzo.
- ___(1993) “Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos”, Doc. A/CONF/157/23, junio.
- ___(1993), “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, Doc. A/RES/48/104, diciembre.
- ___(1992), “Recomendación General N° 19”, 11° período de sesiones (A/47/38), enero.
- Naciones Unidas (1979), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, diciembre
- Naciones Unidas, Comité CERD (2000), “Recomendación General N° 25: Dimensiones de Género relacionadas con la discriminación racial”, adoptada en su período de sesiones 56°, marzo.
- Naciones Unidas, Comité CEDAW (1994), Recomendación General N° 21, 13° período de sesiones
- Organización de la Unidad Africana (2005), Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Derechos de las Mujeres en África, adoptada el 11 de julio de 2003 y entrada en vigor en noviembre del año 2005.
- OEA (1995), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, adoptada el 6 de Septiembre 1994 y con entrada en vigor en 1995.

ANEXO I

Variables utilizadas para la construcción de la base de datos del presente estudio.*

Países: indicación del país al que se refiere la información

- **Región:** Se utiliza la distribución geográfica utilizada en la base de referencia, separando sólo América Latina y el Caribe, esto es África, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia, Europa y Oceanía.
- **Infodis:** (información disponible) aquí se da cuenta si el país señalado ha entregado o no información a la base de datos DAW, lo que se señala con “sí” o “no”.
- **Totdoc:** (total de documentos) se indica cuántos documentos hay consignados en la categoría señalada.
- **Docpaís:** sólo para efectos de facilitar los cruces se agrega esta columna.
- **Web:** se indica la dirección electrónica a través de la cual es posible acceder a la información.
- **Docdisp:** se señala a través de “sí” y “no” si es posible acceder al documento completo, más allá de la ficha del mismo que se contiene en la base DAW.
- **Año:** Fecha en que se elabora la información consignada.
- **Cobertura:** se clasifica la información consignada de acuerdo a si da cuenta del fenómeno de la violencia en más de un país (internacional); en la totalidad del país que la consigna (nacional) o en partes de él (provincial o local).
- **Instrumento:** Datos administrativos (revisión de registros oficiales de entidades, servicios o instituciones para la elaboración de estadísticas); Encuesta (aplicación de un instrumento a la población o segmento de ésta); y Estudios (combinan información cualitativa con alguna de orden cuantitativo, o bien refieren a investigaciones sobre violencia).
- **Orgemisor:** Entidad que publica la información. Se establecieron las siguientes categorías: ONU para referirse a cualquier dependencia o entidad que hace parte de Naciones Unidas; Estado para referirse en sentido amplio al aparato estatal; Sociedad Civil para referirse a aquella información que publican organismos no gubernamentales o académicos.
- **Orgejecutor:** En algunos casos se diferencia del organismo emisor. Se refiere a quien realiza específicamente el estudio o recolección y procesamiento de datos.
- **Ámbito:** Se refiere a la perspectiva de la información considerando las diferentes aristas de la violencia contra las mujeres. En particular las categorías establecidas son: salud, judicial, económico, seguridad, policial, laboral y demográfico, entendiendo este último no en su acepción técnica sino que referido a organizaciones de información que se realizan considerando a la población general indagando sobre violencia.
- **Tipoviol:** En este caso se establecieron las categorías de violencia física, sexual, psicológica y económica, y combinaciones de ellas. El tráfico de mujeres o trata ha sido incorporada en la categoría de violencia sexual.
- **Espacio:** ámbito en el cual se está reconociendo la violencia contra las mujeres, independientemente del tratamiento legal que se haga y del tipo de relaciones familiares que se contemplen. El ámbito público claramente alude a la práctica de la violencia por terceros extraños.

* El acceso a la base de datos consolidada de la información disponible sobre violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe en www.cepal.org/mujer.

Las seis columnas finales de la base de datos se han destinado a evaluar la existencia o no de la información necesaria para el cálculo de los indicadores propuestos por el Grupo de amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas: grado, frecuencia, relación con el perpetrador, edad de la víctima, actual o única y muerte, esta última para evaluar la existencia de datos para el cálculo del indicador de femicidio.

Se ha utilizado la categoría “no aplica” para señalar que dada la ausencia de información consignada en la base de datos DAW, no corresponde evaluar dicha variable. La categoría “s/i” refiere a sin información, a pesar de la existencia de un documento en la base de datos del Secretario General, no corresponde evaluar dicha variable. La categoría “sin información” se refiere a que no se consignan datos de la variable específica a evaluar en el resumen contenido en dicha base de datos y que no se encuentra en ésta un vínculo electrónico al documento completo.



Serie

CEPAL mujer y desarrollo

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 99. Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, Lorena Frías y Victoria Hurtado, (LC/L/3174-P), N° de venta: S.09.II.G.148, 2010.
- 98. La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres, Sonia Montañó y Vivian Milosavljevic, (LC/L/3168-P), N° de venta: S.09.II.G.144, 2010.
- 97. Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica, Noemí Giosa Zuazúa y Corina Rodríguez Enríquez, (LC/L/3154-P) N° de venta: S.09.II.G.137, 2010.
- 96. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bogotá D.C.: propuesta de indicadores con enfoque de género, Ana Isabel Arenas Saavedra, (LC/L/3141-P), N° de venta: S.09.II.G.1140, 2010.
- 95. Economie des soins aux enfants en Haiti: prestataires, menages et parenté, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L/3130-P), N° de venta: F.09.II.G.105, 2009
- 94. Temporeras de la agroexportación en Chile: tensiones y desafíos asociados a la relación entre la vida laboral y familiar, Angélica Wilson y Pamela Caro, (LC/L.3117-P), N° de venta: S/0X.II.G.96, 2009.
- 93. Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos
- 92. Two stops in today's new global geographies: shaping novel labor supplies and employment regimes, Saskia Sassen, (LC/L.2906-P), N° de venta: E/08.II.G.42, 2008.
- 91. Indicators for monitoring the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Daniela Zapata, (LC/L.2854-P/I), N° de venta: S.07.II.G.178, 2007.
- 91. Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Daniela Zapata, (LC/L.2854-P), N° de venta: S.07.II.G.178, 2007.
- 90. La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay, Corina Rodríguez, (LC/L.2844-P), N° de venta: S.07.II.G.167, 2007.
- 89. El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas (LC/L.2843-P), N° de venta: S.07.II.G.168, 2007.
- 88. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay, Claudia Giacometti (LC/L.2832-P), N° de venta: S.07.II.G.145, 2007.
- 87. El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos, Laura C.Pautassi (LC/L.2800-P), N° de venta: S.07.II.G.133, 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
